

**Regione Lombardia**  
IL CONSIGLIO

**Il Presidente**

Al Signor Presidente  
della Commissione consiliare I

Ai Signori Presidenti  
delle altre Commissioni Consiliari

Ai Signori Componenti  
l'Ufficio di Presidenza

Ai Signori Consiglieri Regionali

Al Signor Presidente  
della Giunta Regionale

Ai Signori Assessori Regionali

Ai Signori Sottosegretari Regionali

LORO INDIRIZZI

e, p.c.

 Regione Lombardia  
IL CONSIGLIO

Prot. 0011228/16 19/07/2016 U

Fasc. X/13286 Class. 1.3.8

C. IPRA: r\_lomb ADO: Segr\_Gen\_CRL C.REG.PR.: 01

I R16.05 - SERVIZIO ASS. LEGISLATIVA E COMMISS



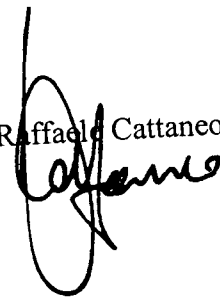
**OGGETTO: REL n. 78 - di iniziativa della Corte dei Conti – sezione di controllo per la Lombardia**

**“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell'anno 2015 ( art. 1, comma 2, D.L. 10 ottobre 2012 n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213).”**

Trasmetto la relazione in oggetto, inviata a questa Presidenza ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 174/12 convertito con modificazione nella legge 213/2012.

Con i migliori saluti.

Raffaello Cattaneo



All.: testo del provvedimento



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa

Presidente

dott. Andrea Luberti

Primo Referendario

dott. Cristian Pettinari

Referendario

dott. Giovanni Guida

Referendario

dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Referendario (relatore)

**nella camera di consiglio del 24 giugno 2016**

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 1, commi 2 e 8, del decreto legislativo 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO art. 81 della Costituzione;

VISTO l'art. 3 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76;

VISTA la deliberazione della Corte dei Conti - Sezione autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR;

VISTO l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

CONSIDERATA la trasmissione in data 22 gennaio 2016 (prot. 4960), da parte della Giunta Regionale, dei testi e delle relazioni delle Leggi Regionali approvate nel corso dell'anno 2015;

CONSIDERATE le risposte istruttorie con note 5 aprile 2016 (prot. 9899), 5 maggio 2016 (prot. 11441) e 10 maggio (prot. 11573);



UDITO il relatore;

**DELIBERA**

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2015";

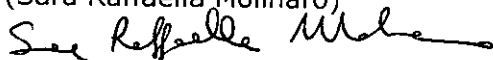
**DISPONE**

la trasmissione della presente delibera e dell'allegata relazione

- al Presidente del Consiglio della Regione Lombardia ai sensi del comma 2 dell'art. 1 del D.L. 10.10.2012 n. 174, così come convertito in legge 7.12.2012 n. 213;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi del comma 8 dell'art. 1 del D.L. 10.10.2012 n. 174, così come convertito in legge 7.12.2012 n. 213.

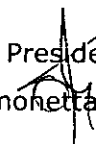
Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)



Il Presidente

(Simonetta Rosa)

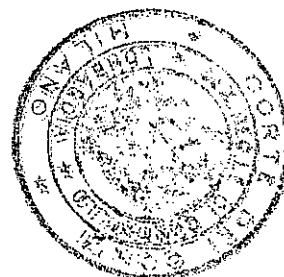


Depositata in Segreteria il

**14 LUG 2016**

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)





## **CORTE DEI CONTI**

---

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE  
E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NELL'ANNO  
2015 (*ART. 1, COMMA 2, D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174,  
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, NELLA LEGGE 7  
DICEMBRE 2012, N. 213*)**

*REFERENDARIO SARA RAFFAELLA MOLINARO*

Ha collaborato:

**Manuela Malusardi**

## INDICE

|          |                                                                                               |           |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA ....</b>                      | <b>1</b>  |
| 1.1      | <i>Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti .....</i>                          | <i>2</i>  |
| 1.2      | <i>La copertura delle leggi regionali di spesa .....</i>                                      | <i>3</i>  |
| 1.3      | <i>La “copertura delle leggi finanziarie” secondo la legge n. 196/2009 .....</i>              | <i>6</i>  |
| 1.3.1    | <i>L’individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari .....</i>               | <i>7</i>  |
| 1.3.2    | <i>La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi .....</i> | <i>12</i> |
| 1.3.3    | <i>L’individuazione dei mezzi di copertura .....</i>                                          | <i>15</i> |
| 1.4      | <i>Le fonti normative della Regione Lombardia in materia.....</i>                             | <i>17</i> |
| <b>2</b> | <b>LE LEGGI ADOTTATE DAL CONSIGLIO DELLA REGIONE LOMBARDIA NEL<br/>2015.....</b>              | <b>25</b> |
| 2.1      | <i>Attività istruttoria.....</i>                                                              | <i>25</i> |
| 2.2      | <i>Esame delle leggi di spesa.....</i>                                                        | <i>25</i> |
| 2.3      | <i>Legge Regionale 27 gennaio 2015, n. 1 .....</i>                                            | <i>30</i> |
| 2.4      | <i>Legge Regionale 3 febbraio 2015, n. 2.....</i>                                             | <i>31</i> |
| 2.5      | <i>Legge Regionale 23 febbraio 2015, n. 3 .....</i>                                           | <i>32</i> |
| 2.6      | <i>Legge Regionale 2 marzo 2015, n. 4 .....</i>                                               | <i>33</i> |
| 2.7      | <i>Legge regionale 17 marzo 2015, n. 5.....</i>                                               | <i>35</i> |
| 2.8      | <i>Legge regionale 1 aprile 2015, n. 6 .....</i>                                              | <i>35</i> |
| 2.9      | <i>Legge Regionale 1 aprile 2015, n. 7 .....</i>                                              | <i>37</i> |
| 2.10     | <i>Legge Regionale 8 aprile 2015, n. 8 .....</i>                                              | <i>38</i> |
| 2.11     | <i>Legge Regionale 30 aprile 2015, n. 9.....</i>                                              | <i>39</i> |
| 2.12     | <i>Legge Regionale 30 aprile 2015, n. 10.....</i>                                             | <i>40</i> |
| 2.13     | <i>Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 11 .....</i>                                             | <i>41</i> |
| 2.14     | <i>Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 12 .....</i>                                             | <i>42</i> |
| 2.15     | <i>Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 13 .....</i>                                             | <i>42</i> |
| 2.16     | <i>Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 14 .....</i>                                             | <i>43</i> |
| 2.17     | <i>Legge Regionale 25 maggio 2015, n. 15 .....</i>                                            | <i>43</i> |
| 2.18     | <i>Legge Regionale 25 maggio 2015, n. 16 .....</i>                                            | <i>44</i> |
| 2.19     | <i>Legge Regionale 24 giugno 2015, n. 17 .....</i>                                            | <i>46</i> |
| 2.20     | <i>Legge Regionale 1 luglio 2015, n. 18 .....</i>                                             | <i>49</i> |
| 2.21     | <i>Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19 .....</i>                                             | <i>51</i> |
| 2.22     | <i>Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 20 .....</i>                                             | <i>55</i> |

|      |                                                        |     |
|------|--------------------------------------------------------|-----|
| 2.23 | <i>Legge Regionale 5 agosto 2015, n. 21</i> .....      | 60  |
| 2.24 | <i>Legge Regionale 5 agosto 2015, n. 22</i> .....      | 60  |
| 2.25 | <i>Legge Regionale 11 agosto 2015, n. 23</i> .....     | 67  |
| 2.26 | <i>Legge Regionale 24 settembre 2015, n. 24</i> .....  | 76  |
| 2.27 | <i>Legge Regionale 24 settembre 2015, n. 25</i> .....  | 77  |
| 2.28 | <i>Legge Regionale 124 settembre 2015, n. 26</i> ..... | 77  |
| 2.29 | <i>Legge Regionale 1 ottobre 2015, n. 27</i> .....     | 81  |
| 2.30 | <i>Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 28</i> .....     | 845 |
| 2.31 | <i>Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 29</i> .....     | 86  |
| 2.32 | <i>Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 30</i> .....     | 867 |
| 2.33 | <i>Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 31</i> .....     | 879 |
| 2.34 | <i>Legge Regionale 12 ottobre 2015 n. 32</i> .....     | 91  |
| 2.35 | <i>Legge Regionale 12 ottobre 2015, n. 33</i> .....    | 94  |
| 2.36 | <i>Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34</i> .....    | 96  |
| 2.37 | <i>Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 35</i> .....    | 97  |
| 2.38 | <i>Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 36</i> .....    | 98  |
| 2.39 | <i>Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 37</i> .....    | 101 |
| 2.40 | <i>Legge Regionale 10 novembre 2015, n. 38</i> .....   | 102 |
| 2.41 | <i>Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 39</i> .....   | 105 |
| 2.42 | <i>Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 40</i> .....   | 107 |
| 2.43 | <i>Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 41</i> .....   | 108 |
| 2.44 | <i>Legge Regionale 29 dicembre 2015, n. 42</i> .....   | 108 |
| 2.45 | <i>Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 43</i> .....   | 114 |
| 2.46 | <i>Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 44</i> .....   | 119 |
| 2.47 | <i>Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 45</i> .....   | 122 |

# I CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA

L'articolo 81 della Costituzione (nella formulazione in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario per l'anno 2014) statuisce, al terzo comma, che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*. Dunque il legislatore costituzionale conferma il principio della necessaria copertura delle leggi di spesa, già enunciato nell'art. 43, comma 3, del Regio Decreto n. 2440 del 1923 (*“Nelle proposte di nuove e maggiori spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse”*).

La Sezione Autonomie ha sottolineato la funzione strumentale dell'obbligo di copertura rispetto al principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione: *“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”* (delibera n. 10/2013/INPR). E' infatti, l'art. 81 Cost. a prevedere il principio di equilibrio di bilancio e contestualmente l'obbligo di copertura.

La nuova formulazione dell'art. 81 (modificata con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1), impiegando la parola *“oneri”* anziché *“spese”*, positivizza un principio già da tempo pacifico nella giurisprudenza costituzionale, nonché recepito nella legge di contabilità: la copertura deve essere prevista per quelle leggi che comunque comportano nuovi o maggiori oneri, non solo in termini di nuove o maggiori spese ma anche in termini di minori entrate.

La *ratio* sottesa al principio costituzionale della copertura delle leggi di spesa è quella di responsabilizzare il Parlamento (o il consiglio regionale) sulle grandezze di bilancio.

Inoltre, il principio dell'equilibrio di bilancio, sancito dalla nuova lettera dell'art. 81 primo comma Cost., è *“<<direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007)>>, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., <<implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali. [...] le Regioni sono chiamate ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica espressi dalla disciplina di attuazione dell'art. 81 Cost. e contenuti, in particolare, nella legge “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243, recante norme fondamentali relative alla legge di bilancio e criteri volti ad*

Sfor

*assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche amministrazioni. Benché l'applicazione della nuova disciplina sancita dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sia rinviata all'esercizio finanziario 2014, al pari di quella concernente l'equilibrio dei bilanci ed il ricorso all'indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che risulta applicabile a regime, ai sensi del disposto di cui all'articolo 21, comma 3, della legge n. 243/2012, non prima dell'esercizio 2016, deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardanti il principio di copertura finanziaria, implicitamente anticipati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari>> (C. Conti, sez. Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).*

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo (delibera n. 5/SSRRCO/RQ/13) hanno affermato che il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo previgente dell'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente nei confronti delle Regioni, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, con la conseguenza che anche le norme regionali soggiacciono al vaglio della Corte Costituzionale in relazione ai precetti contenuti nell'art. 81 cit. (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, C. Cost., sent. n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961).

## **1.1 Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti**

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha stabilito che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti adottano le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

L'art. 33, comma 2, lett. a, d.l. n. 91/2014, convertito nella legge n. 116/2014, ha reso annuale la cadenza di tale relazione.

La relazione delle Sezioni regionali della Corte dei Conti (annuale e non quadrimestrale come quella prevista per la legislazione dello Stato dall'analoga disposizione introdotta dall'art. 7, comma 6 della legge n. 362 del 1988, recepita ed integrata dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) è indirizzata al Consiglio regionale ed ha ad oggetto la tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate, nonché le tecniche di quantificazione degli oneri. Come ha evidenziato la Sezione Autonomie *«con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad "arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile". Estendendo alle Regioni l'ambito* *SPM*

*di applicazione di un istituto sinora modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, 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'art. 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» (delibera n. 10/2013/INPR).*

Il comma 8, dell'art. 1 D.L. n. 174/12, dispone che la relazione venga trasmessa, altresì, *“alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”*.

## **1.2 La copertura delle leggi regionali di spesa**

L'art. 19, secondo comma, della legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009), con riferimento alle Regioni, afferma che *«ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17»*.

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo (delibera n. 5/SSRRCO/RQ/13) hanno sintetizzato i principi elaborati dalla Corte Costituzionale nei punti che seguono:

I) il principio dell'equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81 quarto comma Cost., opera direttamente nei confronti delle Regioni, a prescindere dall'esistenza di norme interposte, conseguentemente anche le norme regionali soggiacciono al vaglio della Corte Costituzionale in relazione ai precetti contenuti nell'art. 81 cit. (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, C. Cost., sent. n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961);

II) le disposizioni contenute nella legge di contabilità (l. n. 196/2009) (in particolare, l'art. 17) costituiscono regole specifiche dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost.. Infatti, l'art. 17 cit. non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'*incipit* della norma: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata – sulla base di quanto afferma la Corte - dalla crescente complessità della finanza pubblica (C. Cost., sent. n. 176 del 2012);

*Silva*

III) l'art. 17 l. n. 196/2009 in materia di copertura delle leggi di spesa, -anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della medesima legge- è applicabile alla legislazione regionale (C. Cost., sent. n. 26 del 2013; n. 115 del 2012).

Corollario dei punti che precedono, dunque, è l'affermazione del principio secondo cui le modalità di copertura delle leggi di spesa previste dall'art. 17 l. n. 196/09 sono direttamente espressione dell'art. 81 Cost. e, quindi, trovano applicazione (anche per effetto dell'art. 19 della medesima legge n. 196/09) nei confronti delle Regioni e delle Province ad autonomia differenziata.

Nella sentenza n. 26/2013, la Corte Costituzionale ha ribadito che l'art. 81, quarto comma, ha carattere immediatamente precettivo e, pertanto, è vincolante per la potestà legislativa delle regioni a prescindere dall'esistenza di norme interposte. In altri termini, le disposizioni di cui agli artt. 17 e 19 della legge n. 196/2009 costituiscono una mera puntualizzazione tecnica del principio costituzionale della copertura delle leggi che istituiscono nuovi o maggiori oneri. Ne consegue che «l'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost. Alla luce di tali principi e regole tecniche devono essere lette, pertanto, anche le norme di coordinamento in materia di copertura delle leggi di spesa contenute nel decreto legislativo n. 76 del 2000, che per le Regioni costituiscono, insieme alle norme statutarie delle Regioni e Province autonome, parametro interposto di conformità costituzionale delle leggi regionali di contabilità e, a seguire, delle relative leggi regionali di spesa» (C. Conti, Sez. Aut. delibera n. 10/2013/INPR).

Dunque, ciascuna Regione è tenuta ad attivarsi per operare una ricognizione puntuale sulle modalità con cui procede a dare copertura alle diverse tipologie di spesa; iniziative di spesa che avvengono presso i competenti organi di Amministrazione (Giunta, Assessorati etc.) e del Consiglio regionale (Commissioni o strutture equivalenti), a seconda della normativa contabile e della regolamentazione interna adottata da ciascun ente regionale.

Il comma 3 dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 pone alcuni precetti costituenti un potenziale riferimento per la legislazione di spesa delle Regioni. In particolare, i disegni di legge regionale e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale, che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione legislativa, nonché sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente, 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. Tale relazione tecnica che, per le leggi dello Stato, viene predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, deve trovare adeguata disciplina nell'ordinamento contabile regionale.

Alla relazione deve essere allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sul saldo netto da finanziare del bilancio regionale (in sostanza, sul risultato d'amministrazione), sul saldo di cassa (risultato di cassa) e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Nella relazione devono essere anche indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede consiliare.

Ferma restando l'autonoma disciplina della materia rimessa a ciascuna Regione, può ritenersi che anche le Commissioni consiliari regionali competenti, in modo analogo alle Commissioni parlamentari, possano richiedere la relazione in discorso per tutte le proposte legislative e gli emendamenti sottoposti al loro esame, per avere piena contezza, mediante tale verifica tecnica, della quantificazione degli oneri conseguenti alla nuova normativa.

Alle leggi regionali è altresì applicabile la disposizione di cui all'art. 17, comma 7, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, in virtù della quale le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, recano nella relazione tecnica i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse esistenti e delle somme già stanziare in bilancio.

In merito alle modalità di redazione della relazione tecnica, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione n. 10/2013 (*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali*), ha affermato che il richiamo alle modalità dinamiche di gestione dell'equilibrio del bilancio denota come la funzione della relazione tecnica non sia di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere, sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, sia l'illustrazione argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio.

SKM

### 1.3 La “copertura delle leggi finanziarie” secondo la legge n. 196/2009

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla “copertura delle leggi finanziarie”. In particolare, l'art. 17 della legge cit., al primo comma recita che <<in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, 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, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale>>.

L'elenco (contenuto nell'art. 17 della legge di contabilità) sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi di spesa è **tassativo**.

I mezzi di copertura si distinguono in “mezzi interni” e “mezzi esterni”.

I mezzi interni non derivano da nuove risorse, ma da compensazioni ed utilizzazioni di voci di spesa già previste in bilancio. Le lettere a) e b) dell'art. 17 indicano mezzi “interni”: fondi speciali di bilancio (art. 18) e decurtazioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata).

Con riferimento ai c.d. mezzi interni di copertura la giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato che l'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In questi casi, è comunque necessaria

l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate (da ultimo, cfr. C. Cost. sent. n. 272/2011, che ribadisce il principio espresso sin dalla sent. n. 30/1959).

I mezzi esterni si identificano nelle risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata. La lettera c) dell'art. 17 indica quali sono i mezzi "esterni" identificandoli nell'introduzione di nuovi tributi o nell'incremento di quelli esistenti e nell'emissione di debito (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale).

La Consulta ritiene che non costituiscono idoneo mezzo di copertura né le partite di giro (C. Cost. sent. n. 16/1961) né i residui passivi (C. Cost. sent. nn. 16 e 31 del 1961) né le risorse di enti terzi (C. Cost. sent. n. n. 314/2003; *contra* sent. n. 23/1967).

La Corte costituzionale ha anche rimarcato che, per l'effettuazione della valutazione della copertura, è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sentenza n. 26 del 2013). Anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica.

### 1.3.1 L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari

Alla stregua del quarto comma dell'art. 81 Cost., la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone tre distinte fasi di accertamento riguardanti: la morfologia giuridica degli oneri finanziari; la loro quantificazione; l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria.

Ai fini della individuazione della morfologia giuridica degli oneri, necessita preliminarmente di essere delimitata la portata dell'obbligo di copertura.

Nell'alternativa se il precetto costituzionale riguardasse soltanto quella parte delle nuove o maggiori spese che incidono sul bilancio in corso o anche quella parte che va a ricadere naturalmente, per effetto diretto della legge stessa, sul bilancio successivo o anche eventualmente su quelli futuri, la Corte Costituzionale ha ritenuto che l'obbligo di copertura dovesse intendersi esteso a qualunque atto normativo, a prescindere dall'esercizio sul quale gli effetti finanziari dovessero andare a gravare, muovendo dalla considerazione che non sarebbe congruo permettere ad una legge di assumere spese senza la valutazione degli oneri conseguenti e quindi senza la correlativa assunzione di responsabilità politica da parte dei proponenti, soltanto perché i suoi effetti sono differiti nel tempo. SRM

Nella sentenza n. 1 del 1966 si legge infatti che *"La limitazione dell'obbligo della "copertura" al solo esercizio in corso si riduce in una vanificazione dell'obbligo stesso [...]. Vero è che il quarto comma è legato*

*al terzo nel quale è disposto che “con la legge di approvazione del bilancio non si possono statuire nuovi tributi e nuove spese” ma il legame esistente tra i due commi non vuol significare che il quarto comma si ponga esclusivamente in relazione con il bilancio in corso ma soltanto questo: che una nuova o maggiore spesa per la quale la legge che l'autorizza, non indichi i mezzi per farvi fronte, non può trovare la sua copertura mediante l'iscrizione negli stati di previsione della spesa, siano quelli già approvati e in corso di attuazione, siano quelli ancora da predisporre dal Governo e da approvare dalle Camere. Il significato del termine adoperato dal quarto comma: “ogni altra legge”, non è tale che possa essere ricondotto ad ogni legge successiva al bilancio in corso e modificatrice in peius dell'equilibrio contabile di esso, ma, viceversa attiene ad ogni altra legge che non sia la legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa.”*

In ragione della stretta correlazione esistente fra obbligo di copertura e principio di equilibrio di bilancio, inteso anche in senso dinamico, la Corte sceglie la tesi estensiva della portata dell'articolo 81 ritenendo che:

*“Il precetto costituzionale riguarda anche gli esercizi successivi a quello nel quale ha inizio una spesa che si protragga nel tempo e dunque l'obbligo della “copertura” deve essere osservato dal legislatore ordinario anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri”.*

Sempre la sentenza 1/1966 contiene una importante specificazione proprio con riferimento alle spese nuove che si protraggono nel tempo sostenendo che *“E' evidente che l'obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso [...] mentre non è richiesta una puntualità altrettanto rigorosa per gli esercizi futuri rispetto ai quali la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo, che la esercita non senza discrezionalità. nel senso che, nella predisposizione del bilancio le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa se l'esigenza dell'equilibrio finanziario consiglino una diversa impostazione del bilancio”.* Invero l'obbligo di copertura va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sull'esercizio in corso, per il quale è stato consacrato, con l'approvazione del bilancio di previsione, l'equilibrio tra entrate e spese. Una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 384/1991 e n. 1/1966). Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese emergenti in esercizi futuri, oltre che ai mezzi consueti (nuovi tributi, inasprimento di quelli esistenti, riduzione di spese già autorizzate, emissione di prestiti, etc.), anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi

SKM

futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966). Tali principi valgono anche per le spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970).

La sentenza n. 131/2012 ha confermato l'applicabilità dei ridetti principi alle leggi di spesa regionali, come già affermato dalle risalenti pronunce n. 41/1966 e n. 96/1966.

Delineata la portata dell'obbligo di copertura, si fa rinvio, ai fini della individuazione della morfologia giuridica degli oneri, alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss., della legge n. 196/2009.

In particolare, gli oneri si distinguono in spese non rimodulabili e in spese rimodulabili.

Le **spese non rimodulabili** sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le spese non rimodulabili sono definite anche «oneri inderogabili» tra i quali rientrano le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

Le **spese rimodulabili** si dividono in: a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Un ulteriore distinguo, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quello tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali.

Il d.lgs. n. 76/2000 stabilisce, per le spese continuative e ricorrenti, la facoltà per le regioni di individuare i relativi stanziamenti (e quindi i mezzi di copertura) ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri.

La Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 26/2013 -in tema di leggi regionali di spesa pluriennale- conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, nel senso che, per le leggi istitutive di **spese continuative e ricorrenti** (caratterizzate cioè da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione

sfm

del bilancio annuale di previsione (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988), mentre per le leggi istitutive di **spese pluriennali** (aventi cioè una consistenza variabile e circoscritta nel tempo) è richiesta, al pari di ogni altra legge che produce nuovi o maggiori oneri, l'esplicita indicazione non solo dei mezzi di copertura e della specifica clausola di salvaguardia, ma anche dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi (superando così la logica che aveva ispirato le storiche pronunce n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio).

La legge regionale di contabilità (l.r. Lombardia n. 34/78) recepisce, agli artt. 22 e 23, il distinguo tra leggi che disciplinano spese continuative o ricorrenti e leggi di spesa per programmi pluriennali. In particolare, l'art. 22 l.r. n. 34/78 (sotto la rubrica "*leggi che disciplinano spese continuative o ricorrenti*") al primo comma stabilisce che "*Le leggi regionali che prevedono spese operative di carattere continuativo o ricorrente indicano soltanto gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio la determinazione della entità della relativa spesa e della copertura finanziaria*". Il successivo art. 23 (sotto la rubrica "*leggi di spesa per programmi pluriennali di intervento*"), invece, stabilisce che "*le leggi regionali che autorizzano spese per l'attuazione di programmi pluriennali di intervento indicano l'ammontare complessivo della spesa autorizzata, la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale, la quota di spesa eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al Consiglio regionale per l'assunzione di impegni aventi scadenza nel corrispondente esercizio e la relativa copertura, rinviando alle leggi di bilancio la determinazione delle successive quote annuali della spesa medesima*".

Con riferimento alle leggi di spesa a carattere permanente, inoltre, l'art. 17 della legge n. 196/2009 stabilisce che l'onere deve essere quantificato per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Infatti, ogni legge comportante oneri finanziari deve indicare "*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*". La Giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 1/1966) ha stabilito che non solo gli oneri ricadenti nell'esercizio in corso devono trovare stringente e puntuale copertura finanziaria, ma anche le spese ricadenti in esercizi futuri devono trovare copertura finanziaria, facendo riferimento a proventi che sulla base di ragionevoli previsioni assicurino un tendenziale equilibrio della finanza statale (principio senz'altro estendibile anche alla finanza regionale).

Ulteriori indicazioni, particolarmente rilevanti in tema di copertura delle leggi di spesa regionali, si traggono dalla Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 1/2014, nella quale è stata analizzata la tecnica del rinvio alla legge di bilancio degli oneri discendenti da leggi producenti spese continuative o

ricorrenti. La questione discende dalla lettura combinata degli artt. 17 e 19 della legge di contabilità n. 196/2009 (sistema delle coperture finanziarie e relativa estensione alle regioni) e della norma posta dall'art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2000. Con la legge di contabilità n. 196/2009, infatti, è statuito l'obbligo di copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere, mentre con il d.lgs. n. 76/2000 è prevista, per le spese continuative e ricorrenti, la facoltà per le regioni di individuare i relativi stanziamenti (e quindi i mezzi di copertura) ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri.

Il coordinamento tra le due disposizioni costituisce questione di non facile soluzione, tenuto anche conto, precisano le Sezioni Riunite, del fatto che la giurisprudenza costituzionale non offre, al momento, precisi elementi di riferimento (vengono citate le sentenze n. 9/1958, n. 141/2010 e n. 51 e 26/2013). Un approccio interpretativo ispirato a sistematicità, che consenta di poter ricondurre a coerenza la possibilità di far ricorso, per la copertura, al bilancio di esercizi futuri, con il principio generale della cd. "autosufficienza" e "contestualità" tra copertura e oneri (cfr. sentenze Corte cost. n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994 e n. 26/2013), potrebbe consistere nell'interpretare la disposizione del d.lgs. n. 76/2000 nel senso di riferirla al solo caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio.

Non esisterebbe in tal caso un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza, invece, di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie.

Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Sulla scorta dell'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite devono pertanto leggersi anche le disposizioni contenute nella legge regionale n. 34 del 1978 con riferimento alle spese continuative e ricorrenti e ciò anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 26, che stabilisce che le leggi di spesa a carattere ricorrente o pluriennale, rispetto alle quali è preminente l'esigenza di una preventiva conoscenza dell'entità attuale della spesa, determinano la durata dell'intervento, l'entità annua della spesa e la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale (art. 26). In base all'interpretazione fornita dalla Sezione Riunite si ritiene preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2015 il Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126, dopo aver esplicitato, nell'art. 36, l'obiettivo

di armonizzare la finanza regionale, dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

### **1.3.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi**

La seconda fase della valutazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulla tecnica di quantificazione degli oneri attiene ai criteri utilizzati per individuare il *quantum* degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi.

Questa operazione consiste in una valutazione sull'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio; la valutazione è finalizzata ad individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio. La Corte costituzionale, in merito alla quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa, ha stabilito che essa è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sent. n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sent. n. 115/2012).

L'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri.

A livello normativo, ovvero in sede di adeguamento dell'ordinamento contabile dell'ente regione ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, particolare *SKM* attenzione dovrà essere prestata a tre istituti previsti dalla legge n. 196/09:

**a) la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge.** La Corte Costituzionale ha chiarito che verrebbe violato il principio della copertura se gli oneri autorizzati con legge venissero stimati in

modo apodittico, specie in quanto la loro quantificazione non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici. Dunque, è sempre necessaria “una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio” (C. Cost., sent. n. 26/2013 che costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994).

La funzione della relazione tecnica non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa regionale deve <<necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e 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 fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio>> (C. Conti, sez. Aut., del. n. 10/2013/INPR).

La relazione tecnica potrebbe inoltre offrire utili elementi informativi – anche per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell’indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati ex ante, insieme a quello di competenza finanziaria a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica (v. Corte dei conti, Relazione al rendiconto generale dello Stato per l’esercizio 2010, Capitolo V, Ordinamento contabile, punto 27.1, giugno 2011) – alla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità degli atti di variazione di bilancio (art. 3, comma 1, lettera h, della legge n. 20 del 1994), poiché, come è noto, l’esame di detti atti può costituire l’occasione per la Corte dei conti di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, in relazione all’art. 81 Cost., delle leggi di spesa dello Stato di cui gli atti di variazione costituiscono attuazione (ex plurimis, sentenza n. 384 del 1991).

La legge di contabilità per la Regione Lombardia (art. 28, comma 3, l.r. n. 34/78) stabilisce che “nella relazione ai progetti di legge regionali che rinviano ai bilanci per la quantificazione della spesa o che prevedono particolari interventi nell’ambito della destinazione di spesa già disposta da altre leggi, deve essere indicata la stima della spesa prevista per ciascuno degli esercizi a cui si riferisce il bilancio pluriennale”. L’art. 28 è stato modificato dall’art. 14 della l.r. n. 14 del 24 dicembre 2013 con norma applicabile ai procedimenti legislativi che hanno inizio a partire dal 28 dicembre 2013 (e quindi non

SKM

coinvolgente le leggi oggetto della presente relazione), stabilendo che i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale che comportino conseguenze finanziarie debbano essere corredati da una relazione tecnica e che i progetti di legge di iniziativa consiliare siano corredati da una scheda tecnica relativa alla quantificazione delle risorse e degli oneri relativi alle misure previste.

**b) la clausola di neutralità finanziaria.** Altro istituto giuridico di particolare rilievo, del quale la normativa regionale di contabilità deve tenere conto per poter dare attuazione al contenuto preceptivo dell'art. 81 Cost., è quello della c.d. clausola di neutralità finanziaria disciplinata dall'art. 17, comma 7, della l. n. 196/09. La legge, in particolare, stabilisce che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12”*.

La Corte Costituzionale ha più volte ribadito che non *“<<si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa>>”* (C. Cost. sent. nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

In altri termini, la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura.

In sede di relazioni quadrimestrali, una delle criticità più ricorrenti tra quelle rilevate dalla Magistratura contabile è proprio quella per cui le clausole di neutralità finanziaria non sempre sono corredate di adeguata documentazione, in violazione del comma 7 cit., che impone che la relazione tecnica riporti i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica. In particolare, le Sezioni Riunite di questa Corte hanno evidenziato che *“<<le clausole di neutralità finanziaria non risultano sempre corredate di documentazione che attesti una credibile invarianza degli effetti, come puntualmente richiesto dall'art. 17, comma 7, della legge di contabilità n. 196 del 2009>>”* (C. Conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).

**c) la clausola di salvaguardia.** Infine, la legge n. 196/09 (al comma 10, dell'art. 17 cit.) stabilisce che *“le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”*, con conseguente impossibilità di

SKM

dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti (c.d. clausola di salvaguardia).

Dunque, l'onere deve essere obbligatoriamente configurato <<o come limite massimo di spesa o come semplice previsione (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, è previsto l'obbligo di una clausola di salvaguardia della legge per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture>> (C. Conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). Quindi, anche alle leggi regionali di spesa, si estende <<l'applicazione della citata clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. In tale ottica, il comma 12 dell'art. 17 della legge n. 196/2009 prescrive che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, deve avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa>> (C. Conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR).

### 1.3.3 L'individuazione dei mezzi di copertura

La terza fase della valutazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulla tecnica di quantificazione degli oneri attiene all'individuazione dei mezzi di copertura.

L'operazione di individuazione dei mezzi di copertura deve essere ancorata a criteri che, alla stregua delle pronunce del Giudice delle leggi, siano espressione del precetto costituzionale più volte richiamato. In particolare, l'operazione deve avvenire sulla scorta dei seguenti criteri.

a) Le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958).

b) La copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (C. Cost., sent. n. 70/2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Il principio di credibilità di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della idoneità della tecnica di copertura scelta; infatti, la tecnica di copertura per essere credibile deve ragionevolmente essere argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (C. Conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).

SKR

Per contro, non è consentita la c.d. copertura *ex post*, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (in questo senso, C. Cost., sent. n. 26/2013). L'obbligo di copertura va, infatti, costituzionalmente risolto *ex ante*. In questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, C. Cost. sent. n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970).

c) La copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» in esercizi futuri (*ex multis*, C. Cost., sent. n. 192/2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime.

La copertura finanziaria, d'altra parte, non può avvenire facendo riferimento ad una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (C. Cost. sent. n. 13/1987), e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (C. Cost. sent. n. 213/2008 e n. 54/1983). Deve, del pari, ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (C. Cost. sent. n. 36/1961).

d) L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve avvenire nel rispetto del principio di tassatività fissato dall'art. 17 della legge di contabilità di stato (l. n. 196/09). Detto principio, di cui si è detto in precedenza, è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri.

La Sezione delle Autonomie, pertanto, ribadisce che il principio di tassatività dei mezzi di copertura è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e in quanto tale, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196/09.

L'art. 17 precisa come la copertura finanziaria delle leggi di spesa possa essere effettuata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, previsti dal successivo art. 18 (con preclusione sia dell'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia dell'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione, nello stato di previsione dell'entrata, delle risorse da utilizzare come copertura);

c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con preclusione di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

Nella più volte richiamata delibera n. 10/2013/TNPR si aggiunge che il mezzo di copertura mediante l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce *“la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, viceversa, dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, includibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio. In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono una analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità”*.

La legge 7 aprile 2011, n. 39 ha introdotto, nell'illustrato art. 17 della legge di contabilità n. 196 del 2009, il comma 1-bis, applicabile quale principio di carattere generale anche alla legislazione regionale, prevedendo che le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese (o per riduzioni di entrate), ma sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

#### **1.4 Le fonti normative della Regione Lombardia in materia**

La legge sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione Lombardia 31 marzo 1978, n. 34 tratta la materia della copertura delle leggi comportanti maggiori oneri in una serie di disposizioni, di seguito riportate.

L'art. 9 *ter*, nel disciplinare la legge finanziaria regionale e le leggi collegate, dopo aver sottolineato che sono approvate contestualmente alla legge di bilancio, precisa che *“la legge finanziaria trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da esse disposte dalle previsioni del bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente”* (comma 4) *“le disposizioni contenute nelle leggi collegate dovranno avere effetti economici e*

*finanziari apprezzabili, documentati da una relazione tecnica e verificabili, e dovranno riguardare settori, o comparti, o categorie omogenee"* (comma 2). Da quest'ultima traggono il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni pluriennali di spesa disposte.

L'art. 21 e i seguenti trattano nello specifico le leggi di spesa, in particolare quelle aventi carattere pluriennale, distinguendole, ai fini della copertura finanziaria, in funzione delle cause da cui deriva la pluriennalità della spesa, nei seguenti tipi:

- a) leggi che prevedono spese operative a carattere continuativo o ricorrente, che rinviando espressamente alle leggi di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa e della copertura finanziaria (art. 22);
- b) leggi di spesa per programmi pluriennali di intervento, che indicano l'ammontare complessivo della spesa autorizzata, la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale, la quota di spesa eventualmente a carico del bilancio in corso, rinviando alle leggi di bilancio la determinazione delle successive quote annuali della spesa medesima (art. 23);
- c) leggi con spese a carattere ricorrente o pluriennale per le quali sia preminente l'esigenza di una preventiva conoscenza dell'entità attuale della spesa, che determinano la durata dell'intervento, l'entità annua della spesa e la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale (art. 26);
- c) leggi di autorizzazione alla concessione di contributi, che determinano per ciascun esercizio l'ammontare del limite di impegno, il numero massimo di annualità e la copertura riferita alle previsioni del bilancio annuale e pluriennale;
- d) leggi per opere o interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi, che autorizzano la stipulazione dei contratti e l'assunzione di obbligazioni nei limiti dell'intera somma indicata nella legge (art. 25).

La legge n. 34/1978 disciplina, altresì, i fondi speciali (art. 42), uno dei meccanismi a mezzo dei quali si ottiene l'effetto di copertura di leggi in approvazione.

I fondi speciali non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa delle unità previsionali esistenti e di nuove unità, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Le quote dei fondi speciali che non risultano utilizzate al termine dell'esercizio costituiscono economia di spesa, ad eccezione di quanto previsto dall'articolo 29.

L'art. 49 disciplina le variazioni al bilancio, ulteriore strumento di copertura di provvedimenti legislativi in corso di approvazione. La norma dispone, in via generale, che le variazioni al bilancio, compresi gli storni da una unità previsionale di base all'altra, siano disposte con legge regionale.

Infine, in materia di copertura delle legge di spesa regionale, vanno ricordati gli art. 39 e seguenti, disciplinanti i fondi di riserva. Nel bilancio annuale sono iscritti in apposite unità previsionali di base:

- a) il fondo di riserva per spese obbligatorie;
- b) il fondo di riserva per spese impreviste;
- c) il fondo di riserva del bilancio di cassa.

In punto di procedura volta a garantire effettività all'obbligo di copertura, l'articolo 49 del Regolamento generale del Consiglio regionale, approvato il 9 giugno 2009, con deliberazione VIII/840, reca, nella formulazione in vigore fino a tutto il 2014, *"parere obbligatorio sui progetti di legge comportanti spese o minori entrate"*. Segnatamente, i progetti di legge comportanti spese o minori entrate, assegnati alle commissioni di merito, sono sottoposti al parere della commissione competente in materia di programmazione e bilancio per la valutazione della quantificazione e della copertura degli oneri e della conformità alla legge regionale di contabilità; il parere è espresso alla commissione di merito in forma scritta. Se il parere è favorevole e corredato dalla relativa norma finanziaria, il presidente della commissione di merito trasmette il progetto di legge, unitamente alla relazione tecnica, al Presidente del Consiglio per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'Assemblea; se il parere è negativo sottopone nuovamente il progetto all'esame della commissione. Il progetto di legge, prima che siano decorsi i termini assegnati alla commissione competente in materia di programmazione e bilancio per l'espressione del parere, non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio.

Qualora la commissione referente si sia discostata da quanto espresso nella relazione tecnica della Giunta regionale, ovvero non si adegui ai rilievi o alle condizioni espresse nel parere della commissione competente in materia di programmazione e bilancio, ne indica le ragioni nella relazione scritta al Consiglio.

A partire dal primo gennaio 2015 è in vigore il nuovo articolo 49 nella formulazione approvata il 21 ottobre 2014 con deliberazione X/494, recante la disciplina della *"Relazione tecnica e parere obbligatorio sui progetti di legge aventi conseguenze finanziarie"*. In particolare, oltre al già richiesto parere alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio, per i progetti di legge che sono inseriti nella programmazione dei lavori, le commissioni consiliari competenti richiedono alla Giunta regionale, qualora non sia già presente, la relazione tecnica prevista dalla legge regionale di contabilità, che viene aggiornata sulla base degli eventuali emendamenti presentati nel corso dell'istruttoria segnalati dalla commissione consiliare competente che stabilisce, nel rispetto dei termini previsti dal programma e dal calendario dei lavori consiliari, i relativi termini per l'aggiornamento.

Il comma quattro dell'art. 49 stabilisce altresì che *“Un progetto di legge, prima che siano decorsi i termini stabiliti per la trasmissione della relazione tecnica della Giunta regionale, nonché quelli assegnati alla commissione competente in materia di programmazione e bilancio per l'espressione del parere di cui al comma 2, non può essere iscritto all'ordine del giorno del Consiglio”*.

Qualora la commissione referente si sia discostata da quanto espresso nella relazione tecnica della Giunta regionale, ovvero non si adegui ai rilievi o alle condizioni espresse nel parere della commissione competente in materia di programmazione e bilancio, ne indica le ragioni nella relazione scritta al Consiglio.

All'art. 81, comma 2, si dispone, nella formulazione approvata con deliberazione 9 giugno 2009, n. VIII/839, che i progetti di legge che comportano conseguenze finanziarie siano corredati da una scheda in cui sono quantificate le risorse e indicati gli oneri relativi alle misure previste a livello di normazione secondaria.

A partire dal primo gennaio 2015 è in vigore il nuovo articolo 81 nella formulazione approvata il 21 ottobre 2014 con deliberazione X/494, recante la disciplina della *“Presentazione, assegnazione dei progetti di legge e annuncio in aula”*. Segnatamente si dispone che i progetti di legge sono presentati al Presidente del Consiglio regionale, il quale provvede a dichiararne l'irricevibilità, fra l'altro, nel caso risulti mancante la relazione tecnica o la scheda. Invero, il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che per i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione deve essere predisposta una relazione tecnica secondo quanto previsto dalla legge regionale di contabilità mentre i progetti di legge di iniziativa consiliare o d'iniziativa del Consiglio delle autonomie locali che comportano conseguenze finanziarie sono corredati da una scheda, il cui fac-simile è predisposto dall'Ufficio di presidenza, in cui sono quantificate le risorse e indicati gli oneri relativi alle misure previste.

La legge regionale di contabilità n. 34/1978, all'art. 28, così come modificato dall'art. 14 della l.r. n. 14 del 24 dicembre 2013, ha stabilito, per i procedimenti legislativi che hanno inizio a partire dal 28 dicembre 2013, l'obbligo per la Giunta regionale di corredare i progetti di legge di una relazione che metta in evidenza, fra l'altro, le fonti di finanziamento dei costi di investimento e di gestione. Segnatamente vengono distinti i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale dai progetti di legge di iniziativa consiliare.

I progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale, che devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle direzioni generali competenti della Giunta e verificata dalla direzione competente in materia di bilancio, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. In tale relazione devono altresì essere indicati i dati e i metodi utilizzati per la

SRM

quantificazione e le loro fonti. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione riporta i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza sui saldi della finanza regionale, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse esistenti utilizzabili per le finalità indicate.

I progetti di legge di iniziativa consiliare sono corredate da una scheda relativa alla quantificazione delle risorse e degli oneri relativi alle misure previste, secondo le modalità stabilite dal Regolamento generale del Consiglio regionale. Al riguardo le commissioni consiliari competenti richiedono alla Giunta la relazione per le proposte di legge che siano inserite nel programma dei lavori previsto dal Regolamento generale del Consiglio ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica, che deve riguardare anche gli eventuali emendamenti presentati nel corso dell'istruttoria segnalati dalla commissione, deve essere trasmessa nel termine indicato dalle commissioni consiliari in relazione alla programmazione dei lavori consiliari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora la Giunta non sia in grado di rispettare i termini indicati, deve evidenziare le ragioni.

Infine si prevede che la Giunta regionale, sentita la commissione competente in materia di bilancio, definisca apposite linee guida al fine di uniformare i contenuti e la procedura per la predisposizione della relazione tecnica.

Con deliberazione della Giunta regionale 21 novembre 2014 n. 20/2659, sono state approvate le linee guida per la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 28 della legge regionale n. 34/1978.

Segnatamente è stato approvato:

1. l'allegato A), relativo alla relazione tecnico-finanziaria dei progetti di legge di iniziativa del Presidente della Giunta regionale e, su richiesta delle Commissioni consiliari competenti, delle proposte di legge inserite nel programma dei lavori previsto dal regolamento generale del Consiglio regionale;
2. la scheda relativa alla copertura finanziaria dei progetti di legge (pdl), che comportano oneri aggiuntivi (Allegato B);
3. la relazione tecnico-finanziaria degli emendamenti presentati dalla Giunta regionale e di quelli presentati nel corso dell'istruttoria segnalati dalla Commissione consiliare competente ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 28, della l.r. 34/1978 (Allegato C).

*SRM*

Nell'Allegato A si stabilisce che ciascun progetto di legge presentato ai sensi dell'art. 34, comma 2, dello Statuto d'Autonomia della Lombardia e pertanto da parte del presidente della Giunta

regionale, da ciascun consigliere e dal consiglio delle Autonomie locali) deve essere accompagnato da un'apposita relazione tecnico-finanziaria redatta ai sensi dell'art. 28 della L.r. 34/1978.

La relazione tecnico-finanziaria va redatta singolarmente e reca l'analisi preliminare degli aspetti contabili - finanziari dei progetti di legge, provvedendo alla quantificazione degli effetti finanziari e illustrando le modalità con cui si è arrivati alla loro determinazione. In particolare occorre:

- a) individuare la morfologia giuridica della spesa descrivendo sinteticamente l'articolo nel quale si prevede la spesa connessa, in particolar modo evidenziando le esigenze che si intendono soddisfare con gli interventi proposti, identificandone i suoi destinatari, e individuandone la natura corrente o in conto capitale della spesa;
- b) quantificare la spesa: vanno forniti i dati ed i parametri utilizzati per la quantificazione e le relative fonti ed evidenziata la metodologia di calcolo che ha portato alla quantificazione finale della spesa;
- c) compilare, ai fini dell'individuazione della relativa copertura finanziaria, la scheda di cui all'Allegato B).

Infine con riferimento a quanto precisato nelle premesse della deliberazione di Giunta regionale (linee guida) circa la necessità di estendere anche alle leggi regionali di spesa le disposizioni di cui agli artt. 17 e ss. della L. 196/2009, occorre indicare, laddove necessario, nella relazione tecnico-finanziaria l'applicazione, rispettivamente:

1. della c.d. clausola di neutralità finanziaria per cui:

- a) anche le leggi regionali per le quali non sono previste nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) devono essere corredate dall'attestazione motivata che non vi sono oneri aggiuntivi
- b) nei casi in cui vi sono oneri cui far fronte con risorse già esistenti occorre la stima degli oneri finanziari possibili e l'indicazione dell'entità delle risorse disponibili e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

In altri termini, dal punto di vista metodologico, la suddetta clausola deve essere sempre accompagnata da dati ed elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già esistenti a legislazione vigente e utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

2. della eventuale c.d. clausola di salvaguardia, tesa a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e a garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura, attraverso l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata nel caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti.

*SRM*

La clausola di salvaguardia, ai sensi del comma 12 dell'articolo 17 della L. 196/2009, deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, occorre adottare le misure indicate nella clausola di salvaguardia e darne conto con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

Al fine di ottemperare alla "clausola di salvaguardia" può essere previsto il ricorso agli accantonamenti iscritti nei Fondi speciali previsti dalla legge di stabilità e destinati alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi da approvare nel corso degli esercizi finanziari previsti dal bilancio pluriennale oppure ancora a riduzioni di spese rimodulabili, non connesse quindi a oneri inderogabili o a spese obbligatorie.

*"L'Allegato B) contiene la "Scheda per copertura finanziaria p.d.l. con oneri aggiuntivi". Segnatamente, per i p.d.l. che introducono una nuova spesa, una volta quantificati gli oneri con le modalità di cui all'allegato A), va compilata la scheda allegata, i cui campi del primo foglio "Spese" prevedono:*

- a. il richiamo all'intervento che comporta la spesa (colonna 1) e all'articolo del Pdl che lo prevede (colonna 2);*
- b. l'indicazione se si tratta o meno di spesa continuativa o ricorrente, ai sensi dell'art. 22 della l.r 34/78, (colonna 3); l'indicazione della natura della spesa in corrente o capitale con l'individuazione del relativo titolo (colonna 4);*
- c. l'individuazione della ripartizione temporale delle risorse necessarie alla copertura della spesa (valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese - ovvero minori entrate - derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio) - (colonna 5)*
- d. elencare le modalità di copertura finanziaria - (colonna 6):*
  - mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata) ivi compresi eventuali "fondi di riserva";*
  - mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale);*

SKM

- *mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale (restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo di accantonamenti destinati a particolari finalità)".*

Per i p.d.l. che hanno impatti finanziari per cui esistono già le risorse a bilancio i dati delle colonne 5 e 6 coincidono. *"Occorre però nell'allegato A aver adeguatamente dimostrato la destinabilità delle risorse già esistenti per la spesa derivante dal p.d.l. in approvazione. La giurisprudenza costituzionale ha da tempo affermato, infatti, che l'indicazione della copertura finanziaria è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli. In questi casi, è comunque necessaria l'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate".*

Il secondo foglio della scheda B "Entrate" serve a rilevare le entrate quando il p.d.l. ne prevede la loro quantificazione (stima) e la relativa allocazione a bilancio. Il terzo foglio della scheda B riguarda le "Spese che travalichino il triennio" e va compilato per i progetti di legge che introducono spese a carattere pluriennale che travalicano il triennio; occorre:

- a) l'indicazione degli anni per cui si protrarrà la spesa segnalando in un'apposita colonna (denominata "anno terminale") l'anno in cui cessa l'onere;
- b) la quantificazione della spesa prevista per ciascun anno.

*Sfwn*

## **2 LE LEGGI ADOTTATE DAL CONSIGLIO DELLA REGIONE LOMBARDIA NEL 2015**

Il Consiglio regionale è l'organo rappresentativo della comunità regionale e, ai sensi dell'art. 14 dello statuto d'autonomia (l.r. statutaria n. 1 del 30 agosto 2008), esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alle Regioni, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività della Giunta, nonché ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione. Esso esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Nel corso del 2015, il Consiglio ha approvato n. 45 leggi regionali.

### **2.1 Attività istruttoria**

In data 22 gennaio 2016 (prot. 4960), la Giunta Regionale ha trasmesso i testi e le relazioni delle leggi regionali approvate nel corso dell'anno 2015.

Al fine di rendere il presente referto sono state richieste due integrazioni istruttorie.

In risposta alla prima richiesta istruttoria (prot. 9028 del 17 marzo 2016) Regione Lombardia, con nota 5 aprile 2016 (prot. 9899), ha trasmesso gli emendamenti non inviati in precedenza, contenenti, laddove prodotta, la relativa relazione tecnico-finanziaria. L'Ente ha confermato l'assenza di detta relazione, in particolare per gli emendamenti riferiti a provvedimenti legislativi approvati nella prima parte dell'anno, pur ritenendo di attendersi una progressiva crescita degli emendamenti dotati della stessa in seguito all'approvazione, a fine 2014, della modifica all'art. 87, comma 1 del regolamento consiliare, con il quale si è disposto che gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale debbano essere corredati da una relazione tecnica ai sensi della legge regionale di contabilità.

In riscontro alla seconda richiesta di integrazione di documentazione (prot. 11185 del 2 maggio 2016) Regione Lombardia, con nota 5 maggio 2016 (prot. 11441), ha fornito alcune precisazioni in merito all'utilizzo delle risorse comunitarie a copertura delle leggi 26/2015 e 30/2015.

Un'ulteriore richiesta di integrazione documentale è stata formulata in data 6 maggio 2016 (prot. 11459), a cui Regione Lombardia ha dato riscontro con nota il 10 maggio (prot. 11573), al fine di avere una maggiore puntualizzazione circa l'utilizzo delle risorse comunitarie sopra menzionate.

### **2.2 Esame delle leggi di spesa**

L'esame condotto sulle leggi approvate nel corso del 2015 ha evidenziato come la Regione Lombardia abbia proseguito il percorso di attuazione alle modifiche apportate in precedenza.

In particolare, alla fine del 2014 era stato approvato il nuovo articolo 49 (deliberazione X/494 del 21 ottobre 2014), che è entrato in vigore il primo gennaio 2015. In seguito a tale modifica, oltre al già richiesto parere alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio, per i progetti di legge che sono inseriti nella programmazione dei lavori, le commissioni consiliari competenti richiedono alla Giunta regionale, qualora non sia già presente, la relazione tecnica prevista dalla legge regionale di contabilità, che viene aggiornata sulla base degli eventuali emendamenti presentati nel corso dell'istruttoria segnalati dalla commissione consiliare competente che stabilisce, nel rispetto dei termini previsti dal programma e dal calendario dei lavori consiliari, i relativi termini per l'aggiornamento.

A partire dal primo gennaio 2015 è entrato altresì in vigore il nuovo articolo 81 nella formulazione approvata il 21 ottobre 2014 con deliberazione X/494, recante la disciplina della "Presentazione, assegnazione dei progetti di legge e annuncio in aula". Segnatamente si dispone che i progetti di legge sono presentati al Presidente del Consiglio regionale, il quale provvede a dichiararne l'irricevibilità, fra l'altro, nel caso risulti mancante la relazione tecnica o la scheda. Invero, il comma 2 del medesimo articolo stabilisce che per i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione deve essere predisposta una relazione tecnica secondo quanto previsto dalla legge regionale di contabilità mentre per i progetti di legge di iniziativa consiliare o d'iniziativa del Consiglio delle autonomie locali che comportano conseguenze finanziarie sono corredati da una scheda, il cui fac-simile è predisposto dall'Ufficio di presidenza, in cui sono quantificate le risorse e indicati gli oneri relativi alle misure previste.

La legge regionale di contabilità n. 34/1978, all'art. 28, così come modificato dall'art. 14 della l.r. n. 14 del 24 dicembre 2013, ha stabilito, per i procedimenti legislativi che hanno inizio a partire dal 28 dicembre 2013, l'obbligo per la Giunta regionale di corredare i progetti di legge di una relazione che metta in evidenza, fra l'altro, le fonti di finanziamento dei costi di investimento e di gestione. Segnatamente vengono distinti, da un lato, i progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale, che devono essere corredati da una relazione tecnica, e, dall'altro lato, i progetti di legge di iniziativa consiliare, che sono corredati da una scheda relativa alla quantificazione delle risorse e degli oneri relativi alle misure previste, secondo le modalità stabilite dal Regolamento generale del Consiglio regionale. Con deliberazione della Giunta regionale 21 novembre 2014 n. 20/2659, sono state approvate le linee guida per la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 28 della legge regionale n. 34/1978, che specificano il relativo contenuto, che deve comprendere l'individuazione della morfologia giuridica dell'onere, la quantificazione dello stesso e l'individuazione della relativa copertura

attraverso la compilazione di una scheda predefinita, e che dispongono altresì in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla clausola di salvaguardia.

Tali modifiche normative hanno avuto una prima ricaduta con riferimento alle leggi di spesa approvate nel corso del 2015.

Al riguardo si rileva, da un lato, un tendenziale impegno ad adeguarsi alle prescrizioni normative sopra richiamate e, dall'altro lato, l'assenza di una adeguata relazione tecnico-finanziaria in riferimento alle leggi che comportano rilevanti impatti finanziari e una non capillare presenza di una relazione relativa alla copertura degli emendamenti approvati.

Con riferimento alle relazioni tecniche si afferma l'esigenza che esse rappresentino sempre di più un documento di carattere non meramente burocratico, ma il risultato di una valutazione approfondita a cui l'Ente è direttamente interessato. Un non sufficiente livello di approfondimento delle valutazioni illustrate nelle relazioni tecniche non può trovare giustificazione (eventualmente) nell'uso, nel singolo caso, della tecnica del tetto di spesa, in quanto, se la valutazione dell'onere risulta scarsamente realistica, soprattutto in caso di decisioni finanziarie di medio-lungo periodo, è la tenuta dello stesso tetto di spesa a subire delle pressioni. In taluni casi, dunque, la presenza di un limite di spesa, seppur tale da fungere da garanzia sul piano contabile in ordine alla tenuta del quadro finanziario della norma, può rappresentare una soluzione insoddisfacente se sono necessarie ulteriori risorse. Ciò soprattutto se non si prevedono né clausole di monitoraggio né clausole di salvaguardia. Sempre in tema di relazione tecnica andrebbe infine ampliata la relativa prospettiva temporale nei casi in cui si sia in presenza di normative di revisione di interi comparti d'intervento dell'operatore pubblico, i cui effetti si dispiegheranno verosimilmente solo con il tempo. In tale evenienza non solo andrebbero comunque previste clausole almeno di monitoraggio, al cui esito garantire la massima trasparenza, ma andrebbero esplicitati gli elementi e le ipotesi che possono determinare le modalità effettive di attuazione della normativa e di conseguenza i relativi effetti finanziari (in termini la Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativa alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2016).

In relazione specificamente ai rilievi mossi nel referto relativo alle leggi approvate nel corso del 2015, si osserva un maggiore sforzo, soprattutto in relazione alle leggi di minore impatto, in punto di quantificazione dell'onere di spesa e si evidenzia la presenza di clausole di neutralità spesso accompagnate da una motivazione che le supporta.

Sussistono comunque ancora irregolarità in merito all'applicazione pratica del principio di copertura, così sintetizzate:

- in alcuni casi, derivanti in larga misura da approvazione di emendamenti, il profilo della copertura è stato trascurato;
- le modalità di quantificazione degli oneri scaturenti dalle norme non sempre vengono rese note nelle relazioni tecniche;
- una quota di coperture è ottenuta attraverso aumenti delle entrate privi di elementi giustificativi, oppure mediante variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza valutazione in merito all'effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi. In tal modo, le tecniche di copertura si riducono a variazioni contabili compensative, non idonee a garantire l'equilibrio di bilancio della Regione;
- le clausole di salvaguardia, tese a garantire l'effettività delle coperture attraverso meccanismi sostitutivi automatici, sono raramente utilizzate;
- le leggi regionali, soprattutto in corrispondenza dell'approvazione di emendamenti, che non recano oneri finanziari non contengono sempre la clausola di neutralità finanziaria.

Segnatamente, questa Sezione richiama altresì l'attenzione sull'operazione di quantificazione degli oneri e sulla necessità di indicare i criteri utilizzati per pervenire ad essa. Tale operazione, per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale non solo a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, ma anche in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore.

Con riferimento al primo aspetto la Sezione rileva che con deliberazione della Giunta regionale 21 novembre 2014 n. 10/2659 sono state approvate le linee guida per la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art. 28 della legge regionale n. 34/1978. L'Allegato A alla medesima deliberazione contiene le informazioni che dovranno essere comprese nella relazione tecnico-finanziaria dei progetti di legge di iniziativa del Presidente della Giunta regionale e, su richiesta delle Commissioni consiliari competenti, delle proposte di legge inserite nel programma dei lavori previsto dal regolamento generale del Consiglio regionale. All'interno dell'Allegato è specificamente prevista la necessità di indicare le modalità di quantificazione dell'onere fornendo *“i dati ed i parametri utilizzati per la quantificazione e le relative fonti ed [...] la metodologia di calcolo che ha portato alla quantificazione finale della spesa”*. sfm

Una particolare considerazione – già segnalata nella Relazione riguardante gli oneri di spesa contenuti nelle leggi regionali approvate nel corso del 2014 - merita il richiamo alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri derivanti da leggi

regionali approvate nel corso del 2015, contenute in cinque leggi regionali (la n. 17, la n. 19, la n. 26, la n. 27 e la n. 36 del 2015). Al riguardo la Sezione rileva che le modalità di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicate nell'art. 17 della legge n. 196/2009, applicabile, ai sensi dell'art. 19 legge n. 196/2009, anche alle leggi regionali.

La legge di contabilità prevede – all'art. 17, comma 1 - la copertura con nuove o maggiori entrate solo previa modifica di una norma che, a parità di condizioni, generi direttamente maggior gettito: il principio viene ribadito nel comma 1 *bis* del medesimo art. 17, laddove si esclude che maggiori entrate a legislazione vigente possano svolgere la funzione di copertura. In particolare, la copertura finanziaria delle leggi di spesa può essere effettuata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, previsti dal successivo art. 18 (con preclusione sia dell'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia dell'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);

- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione, nello stato di previsione dell'entrata, delle risorse da utilizzare come copertura);

- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con preclusione di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

In aderenza alla tipicità delle modalità di copertura delle leggi di spesa (art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009), anche regionali (art. 19 legge n. 196/2009), la Sezione ritiene opportuna la previa confluenza all'entrata del bilancio regionale delle risorse giacenti su fondi, anche di rotazione, attribuiti a soggetti esterni (enti strumentali o società partecipate), in modo da consentire al legislatore regionale di effettuare la copertura dei nuovi o maggiori oneri dallo stesso introdotti nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196/2009.

Quanto sopra risulta ancor più evidente in considerazione della presenza di una disposizione, l'art. 27 *ter*<sup>1</sup> della legge regionale di contabilità, la n. 34 del 1978, che consente alla Giunta di modificare con un proprio provvedimento la destinazione dei fondi attribuiti agli enti partecipati.

*SPM*

---

<sup>1</sup> "1. *Eccezione i casi di cui all'articolo 27, commi 3, 4 e 7, e nel rispetto delle previsioni delle leggi di spesa, la Giunta regionale con riferimento alle risorse che la Regione, per l'attuazione delle politiche regionali, trasferisce agli enti di cui all'allegato A1, Sezione I, agli enti pubblici e alle fondazioni di cui all'Allegato A2 della L.R. n. 30/2006, nonché agli enti locali, può modificare le finalità per le quali le risorse sono state assegnate o determinare una riprogrammazione dell'utilizzo delle stesse e dei relativi interessi maturati, qualora, entro la scadenza prevista dai provvedimenti di assegnazione, gli enti destinatari non abbiano completato l'erogazione ai beneficiari finali, ferma restando la disponibilità delle risorse stesse presso i soggetti medesimi* (33).

*1-bis. La Giunta regionale può con proprio provvedimento conferire, sulla base delle finalità e degli stanziamenti disposti con legge di spesa, fondi in gestione alle società regionali di cui all'allegato A1, Sezione I, della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico - finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-*ter**

## 2.3 Legge Regionale 27 gennaio 2015, n. 1

**Istituzione del comune di La Valletta Brianza, mediante la fusione dei comuni di Perego e Rovagnate, in Provincia di Lecco.**

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, si istituisce un nuovo comune tramite fusione dei comuni di Perego e Rovagnate, in provincia di Lecco, e si dispone che, a seguito della consultazione popolare indetta ai sensi dell'articolo 53 dello Statuto d'autonomia della Lombardia, il nuovo comune sia denominato La Valletta Brianza.

L'art. 5, rubricato *"norma finanziaria"*, dispone che:

*"1. Alle spese per la consultazione popolare di cui all'articolo 53 dello Statuto si provvede nell'ambito dello stanziamento missione 01 "Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo" - programma 07 "Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile" dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.*

*2. Alle spese sostenute dalla provincia di Lecco in attuazione delle funzioni relative ai rapporti conseguenti alla fusione dei territori comunali (art. 4) si provvede mediante impiego delle somme da stanziarsi alla missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali" - programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali" dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi."*

Nella relazione allegata al progetto di legge si afferma che *"La norma finanziaria (articolo 5) individua al comma 1 le modalità di copertura delle spese per la consultazione popolare, al comma 2 quelle relative alle spese per le relazioni con le altre autonomie territoriali e locali. Con riferimento alle spese per la consultazione popolare, nel caso di analogo referendum di fusione dei comuni di Brembilla e Gerosa, in provincia di Bergamo - che ha portato all'istituzione del comune di Val Brembilla, il cui numero complessivo delle sezioni elettorali è corrispondente a quello dei comuni di Perego e Rovagnate (5) e il numero di elettori è pari a 4191 unità, similmente agli elettori di Perego e Rovagnate (3633 unità) - l'ammontare delle voci di spesa esposte dal neo-istituito comune di Val Brembilla è pari a 9.056,77 euro (rimborsi ai componenti di seggio, straordinari del personale, allestimento seggi). Inoltre la stima relativa all'ulteriore spesa per la stampa dei materiali referendari relativamente alla fusione Perego-Rovagnate -*

SPM

---

della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 «Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione» (Collegato 2007), se destinati all'erogazione di finanziamenti strumentali all'attuazione delle politiche regionali. Con il provvedimento istitutivo del fondo, la Giunta individua la società regionale cui assegnare il fondo, stabilisce la dotazione iniziale, i criteri e le modalità di funzionamento.

*1-ter. Le somme provenienti dalla restituzione da parte dei beneficiari dei finanziamenti concessi attraverso i Fondi di rotazione in gestione presso le società regionali di cui all'allegato A1, Sezione I, della L.R. n. 30/2006 confluiscono nei fondi stessi, fatte salve diverse determinazioni della Giunta."*

quantificata in circa 4.000 euro - è stata successivamente confermata, a seguito di gara ad evidenza pubblica bandita da Regione Lombardia (Decreto n. 9706 del 20/10/2014), per un importo di 3.599 euro. Il totale delle spese menzionate ammonta dunque ad euro 12.655,77, cui debbono aggiungersi - a partire dal referendum Perego-Rovagnate ed in mancanza dunque di precedenti analoghi - le spese per il presidio dei seggi da parte dei corpi di polizia locale preposti, stimate in 2.344,23 euro.

Per quanto concerne le spese per la relazione con le altre autonomie territoriali, poiché non risultano casi analoghi precedenti, ma si tratta di una disposizione di legge (art. 11 L.R. 29/2006), la quantificazione si è attestata, in via prudenziale, sui 1.000 euro”.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - non risultano presentati emendamenti.

Si osserva che, a fronte dello sforzo sostenuto in punto di quantificazione del nuovo onere di spesa, risulta rimandata ad un provvedimento successivo l'individuazione della copertura relativa alla spesa di cui all'art. 4 (“Somme da stanziarsi”).

Con riferimento alla spesa per la consultazione elettorale, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione.

## **2.4 Legge Regionale 3 febbraio 2015, n. 2**

**Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi di pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi.**

La legge, di iniziativa consiliare, modifica la legge regionale n. 12 del 2015, recante “Legge per il governo del territorio - Principi di pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”, intervenendo in particolare in punto di realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi (parte II, Titolo IV, capo III della legge n. 12/2005).

Nella relazione tecnico-finanziaria si “evidenzia l'assenza di oneri finanziari a carico della Regione. L'attuazione della legge è demandata totalmente ai comuni, a parte la previsione di una deliberazione di Giunta regionale, che dovrà definire le distanze minime tra i diversi servizi religiosi. Sul versante comunale, i possibili risvolti finanziari sono relativi alla predisposizione del piano delle attrezzature religiose, che i comuni dovranno adottare ed approvare entro 18 mesi, qualora intendano promuovere nuove attrezzature religiose. Peraltro, va tenuto in considerazione il fatto che il piano delle attrezzature religiose solo formalmente è un “nuovo” piano; esso, infatti, non potrà che ricalcare scenari, contenuti e previsioni sostanzialmente già presenti nei vigenti piani dei servizi, salvo ovviamente le nuove iniziative. È da ritenere, pertanto, che alla

*SPM*

*predisposizione del piano delle attrezzature religiose le amministrazioni comunali possano agevolmente provvedere servendosi delle proprie strutture interne, dunque senza necessità di impegnare ulteriori risorse finanziarie per incarichi esterni”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale - ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risultano presentati ed approvati tre emendamenti.

Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata necessità di motivazione.

## **2.5 Legge Regionale 23 febbraio 2015 n. 3**

**Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 8 aprile 1983 n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia – Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni).**

La presente legge, di iniziativa consiliare, modifica la l.r. 34/1983 prevedendo la possibilità di una consultazione elettorale con modalità informatizzate. Tale opportunità è inizialmente prevista con riferimento al solo referendum consultivo, con la possibilità di estendere il voto elettronico anche ad altri tipi di consultazioni del corpo elettorale.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che *“Si ritiene che non occorra prevedere una norma finanziaria per il progetto di legge n. 226, con la relativa quantificazione delle risorse, per i seguenti motivi:*

- *La legge regionale n. 34/1983 e anche la modifica alla stessa recata dal progetto di legge in esame non costituiscono leggi di spesa, bensì “leggi di procedura”: il PDL n. 226, pertanto, non deve rispondere ai requisiti richiesti dall’articolo 17 della legge 196/2009.*
- *La spesa in questione (consultazione referendaria con modalità elettronica) è solo una delle ipotesi percorribili, ma poiché la stessa legge 34/1983 pone a carico della Regione gli oneri per lo svolgimento delle operazioni referendarie (articolo 32), si tratta di una spesa di natura obbligatoria da prevedersi con legge di approvazione del bilancio e alla cui copertura finanziaria si provvede, nel momento in cui l’ipotesi si concretizza, con il successivo atto di indizione della consultazione, tramite le risorse allocate alla missione 01, programma 7, e, se necessario, anche attraverso un prelievo dal fondo di riserva per spesa obbligatorie.*
- *Tale spesa è, inoltre, difficilmente quantificabile a priori, tenuto conto che per lo svolgimento del referendum con questa modalità innovativa (voto e scrutinio elettronici) occorrono un’intesa con Prefettura-Ministero dell’Interno nonché un regolamento regionale attuativo e che, pertanto, non*

*risultano, allo stato, sufficientemente definiti gli elementi tecnici operativi che consentono una stima effettiva della spesa”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risulta presentato ed approvato un emendamento con la relativa relazione tecnico-finanziaria.

La spesa è definita obbligatoria dalla stessa legge n. 3/2015, dalla quale si evince che, laddove si verificchino le condizioni di cui alla legge n. 34/1983, la spesa deve essere necessariamente sostenuta. Al riguardo la Sezione non può esimersi dal rappresentare l'assenza di quantificazione del relativo onere, che appare introdotto con la presente legge nonostante il rinvio alla legge di approvazione del bilancio per la relativa copertura. Si richiama sul punto il sopra citato principio della cd. “autosufficienza” e “contestualità” tra copertura e oneri (cfr. sentenze Corte cost. n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994 e n. 26/2013).

## **2.6 Legge Regionale 2 marzo 2015, n. 4**

**Norme in materia di protezione degli animali utilizzati ai fini di ricerca e sperimentazione e di promozione dei metodi alternativi.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, intende promuovere metodi alternativi finalizzati alla riduzione dell'uso degli animali a fini sperimentali, scientifici o didattici.

La norma finanziaria (art. 6) dispone che agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, previsti in €. 100.000,00 nel 2015, si fa fronte con le risorse stanziare alla Missione 13 "Tutela della salute "Programma 01"-[13.01] Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.

A decorrere poi dagli esercizi successivi al 2015 alle spese di cui al comma 1 si provvede con la legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari, nell'ambito delle disponibilità di bilancio della missione 13 programma 01.

Quanto sopra risulta meglio precisato nella relazione tecnico-finanziaria in cui si specifica che della spesa totale di euro 100.000,00, euro 70.000,00 sono destinate ad attività di laboratorio (art. 4 comma 1) ed euro 30.000,00 per corsi di formazione per il benessere animale nella sperimentazione (art. 4 comma 2).

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risultano presentati ed approvati quattro emendamenti.

Con riferimento alla copertura disposta in relazione all'onere assunto per l'esercizio 2015, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa introdotti dalla legge in esame, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie - come nel caso di specie, in considerazione dell'utilizzo dell'espressione “nell'ambito delle disponibilità di bilancio” -, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Si richiama altresì l'interpretazione fornita, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere solo nel caso in cui di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio. Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscriverne un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

## **2.7 Legge regionale 17 marzo 2015, n. 5**

**Disposizioni in materia di interventi di soccorso alpino e speleologico in zone impervie, recupero e salvataggio di persone infortunate o in situazioni di emergenza.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, mira a rivedere alcuni aspetti della disciplina del servizio di soccorso nella Regione Lombardia, introducendo un sistema di compartecipazione alla spesa per alcune tipologie di interventi di soccorso.

La norma finanziaria, come si evince anche dalla scheda tecnica, non prevede oneri ma solo prospettive di entrata.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risultano presentati ed approvati otto emendamenti, che non sono corredati da considerazioni in ordine alla copertura finanziaria dei medesimi.

## **2.8 Legge regionale 1 aprile 2015, n. 6**

**Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, definisce gli indirizzi generali dell'organizzazione e dello svolgimento dei servizi di polizia locale, l'esercizio associato della funzione di polizia locale, gli interventi integrati per la sicurezza urbana promossi dalla Regione, il sostegno alle collaborazioni tra polizia locale e i soggetti pubblici e privati operanti nel settore della sicurezza urbana, nonché le modalità di accesso e la formazione degli operatori di polizia locale.

L'art. 39 (norma finanziaria) dispone che:

*“1. Alle spese per gli accordi di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), quantificate in € 265.000,00 nel 2015 ed € 300.000,00 rispettivamente nel 2016 e 2017 si provvede con le risorse stanziare alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' programma 2 'Sistema integrato di sicurezza Urbana' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi.*

*2. Per gli accordi con gli enti locali di cui all'articolo 15, comma 2, lettera a) e per l'attivazione dei nuclei di polizia locale di cui all'articolo 16 quantificata per il 2016 e il 2017 rispettivamente in € 500.000,00 e € 700.000,00 si fa fronte mediante riduzione di € 500.000,00 per il 2016 e di € 700.000,00 per il 2017 della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 “Fondi e accantonamenti”, programma 03 “Altri fondi” e corrispondente aumento della missione 3 “Ordine pubblico e sicurezza” programma 2 “Sistema integrato di sicurezza Urbana” Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi.*

*Sfmm*

3. Agli oneri finanziari per la promozione della giornata della polizia locale regionale di cui all'articolo 18, comma 2, stimati in € 10.255,00 per il 2015, in € 12.785,00 per il 2016 ed in € 5.000,00 per il 2017, si provvede con le risorse stanziato alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' programma 1 'Polizia locale amministrativa' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi.
4. Per il fondo per la difesa nei procedimenti penali a carico degli operatori di polizia locale di cui all'articolo 19, comma 1, è autorizzata per il 2016 e 2017 la spesa di € 10.000,00 cui si fa fronte mediante riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri fondi" e corrispondente aumento della missione 3 "Ordine pubblico e sicurezza" programmi 1 "Polizia locale amministrativa Titolo I "Spese correnti" del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi.
5. Alle spese necessarie alla promozione del raccordo radio telematico tra i comandi di cui all'articolo 21, comma 4, stimati in € 218.859,00 per il 2015, € 220.898,00 per il 2016 ed € 221.898,00 per il 2017, si provvede con le risorse già stanziato alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' programma 1 'Polizia locale amministrativa' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio per gli esercizi 2015-2017 e tramite prelievo integrativo per € 1.000,00 nel 2016 della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri fondi'.
6. Alle spese per la promozione dei percorsi di formazione di base e di aggiornamenti per agenti di polizia locale e progettazione e attivazione di percorsi di qualificazione per ufficiali; corsi per comandanti e responsabili di servizi e seminari specialistici di aggiornamento di cui agli articoli 33, 34 e 35, quantificate in € 200.000,00 per il 2015 ed € 250.000,00 per il 2016 e 2017 si provvede per € 200.000,00 con le risorse stanziato rispettivamente alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' programmi 1 'Polizia locale amministrativa' titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi e tramite prelievo integrativo per € 50.000,00 rispettivamente nel 2016 e 2017 della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri fondi'.
7. Agli oneri in conto capitale derivanti dalle spese per interventi di miglioramento della sicurezza urbana e progetti per la sicurezza urbana di cui all'articolo 25, comma 2, quantificati in € 2.400.000,00 per il 2015 e in € 1.000.000,00 per il 2016, si provvede nel 2015 con le risorse stanziato alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' Programma 2 'Sistema integrato di sicurezza urbana' – Titolo II – Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi e per € 1.000.000,00 nel 2016 mediante riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri fondi' e corrispondente aumento della

SRM

*missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' programma 2 'Sistema integrato di sicurezza urbana' Titolo 1 'Spese in conto capitale' del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi'.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risultano presentati quarantotto emendamenti di cui ventotto approvati in aula, che non sono corredati da considerazioni in ordine alla copertura finanziaria dei medesimi.

Con riferimento ai nuovi oneri di spesa contenuti nei commi 1, 3, 5 e 6 dell'art. 39 la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

## **2.9 Legge Regionale 1 aprile 2016, n. 7**

### **Primo soccorso pediatrico.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, introduce modificazioni ad alcune leggi regionali, tra le quali la L.R. 44/1976 (Istituzione del servizio per l'educazione sessuale, per la procreazione libera e consapevole, per l'assistenza alla maternità, all'infanzia e alla famiglia), laddove contempla, all'articolo 2, la diffusione della conoscenza delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della rianimazione cardiopolmonare con disostruzione delle vie aeree in ambito pediatrico e degli elementi di primo soccorso, con particolare riferimento alle funzioni vitali nei corsi di preparazione al parto.

Dalla relazione tecnica si evince che le attività da porre in essere, finalizzate all'attuazione del Progetto di Legge in argomento, sono quantificate in Euro 30.000,00.

La norma finanziaria (art. 2) specifica che le risorse necessarie verranno rese disponibili incrementando le disponibilità di competenza e di cassa della Missione 13 - Programma 07 “Ulteriori spese in materia sanitaria” – Titolo 1 “Spese correnti” dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi. Agli oneri si provvede mediante corrispondente riduzione delle disponibilità di cassa e di competenza della Missione 20 - Programma 03 “Altri fondi” - Titolo

SRM

I "Spese Correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – prot. n. 4960 del 22/1/2016 - risultano presentati ed approvati nove emendamenti. Si rileva la presenza della relazione tecnica con riferimento a cinque emendamenti (n. 1, 12, 13, 14, 16).

## **2.10 Legge Regionale 8 aprile 2016, n. 8**

**Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, detta norme finalizzate ad adeguare l'ordinamento regionale alla normativa dell'Unione europea.

In particolare si procede alla modifica de:

- l'articolo 2 della l.r. 27/2014 in materia di attività estrattive di cava (art. 2 della legge in esame);
- l'articolo 17 bis e l'articolo 49 della l.r. 26/2003 in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche (art. 3 della legge in esame).

La norma finanziaria (art. 5) sancisce che:

*"1. Alle spese derivanti dalle 'disposizioni per una maggiore efficacia delle misure di prevenzione riguardanti fenomeni di inquinamento ambientale conseguenti ad attività di gestione dei rifiuti. Modifiche all'art. 17 bis della l.r. 26/2003' (art. 4), quantificate per l'anno 2015 in 2.000.000,00 euro si fa fronte con le risorse disponibili alla missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 3 'Rifiuti' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' del bilancio di previsione 2015-2017, mediante riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 3 'Rifiuti' - Titolo 1 'Spese correnti', variazione autorizzata ai sensi dell'articolo 6, comma 4, lettera a), della legge regionale 5 agosto 2014, n. 24 (Assessment al bilancio 2014-2016 - I Provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).*

*2. Alle spese per gli esercizi successivi al 2015 si fa fronte nei limiti delle risorse annualmente stanziare alla missione, programma e titolo di cui al comma 1 con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari".*

L'originario progetto di legge quantificava in 1.000.000,00 di euro il nuovo onere di spesa contenuto nel comma 1 della legge in esame. A tale ammontare fanno riferimento la relazione tecnico-finanziaria sia la scheda economico-finanziaria.

La definitiva quantificazione in 2.000.000,00 di euro contenuta nel comma 1 della legge in esame deriva dall'approvazione dell'emendamento n.1, la cui relazione non approfondisce la tematica della relativa copertura.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risulta presentato ed approvato un emendamento con relativa relazione tecnico-finanziaria.

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa introdotti dalla legge in esame, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie - come nel caso di specie, in considerazione dell'utilizzo dell'espressione "risorse disponibili" -, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Si richiama altresì l'interpretazione fornita, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere solo nel caso in cui di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio. Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscriverne un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

## **2.11 Legge Regionale 30 aprile, n. 9**

### **Riconoscimento e sostegno delle organizzazioni di commercio equo e solidale**

*SKM*

La presente legge, di iniziativa Consiliare, introduce in Lombardia misure per il riconoscimento e il sostegno delle Organizzazioni del commercio equo e solidale che operano senza scopo di lucro in una attività di commercializzazione di oggetti derivanti da produttori marginali dei Paesi in via di

sviluppo e locali, strettamente connessa e strumentale ad un'attività di sensibilizzazione ed educazione dei consumatori.

La norma finanziaria (art. 13) stabilisce che:

*“Alle spese derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno di cui all'articolo 6, quantificate per l'anno 2015 in euro 100.000,00, si provvede con l'aumento della disponibilità di competenza e di cassa della missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 02 'Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori' - Titolo I 'Spese correnti' e corrispondente riduzione della disponibilità di competenza e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri fondi' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio 2015 e successivi.*

*2. A decorrere dal 2016 le spese di cui al comma 1 trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziata alla missione 14 programma 2 con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari”.*

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa introdotti dalla legge in esame, si richiama quanto detto in relazione alla legge regionale n. 8/2015.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati tre emendamenti. Si rileva la presenza della relazione tecnica con riferimento a un solo emendamento, il n. 4.

## **2.12 Legge Regionale 30 gennaio 2015, n. 10**

**Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi) – Modifica dei confini del Parco regionale dell'Adda Nord.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, legge riguarda due aspetti:

- l'adesione del Comune di Busnago all'Ente Parco Adda Nord, con conseguente ampliamento dei confini del Parco;
- la modifica dei confini del Parco Regionale nei Comuni di Cassano d'Adda, Cisano Bergamasco, Cornate d'Adda, Trezzo sull'Adda, Truccazzano, Vaprio d'Adda e Verderio già facenti parte dell'Ente Parco.

Nella relazione si afferma che le modifiche apportate riguardano il perimetro del Parco regionale dell'Adda Nord e, pertanto, non comportano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale rispetto a quanto già stanziato con i capitoli della legge regionale 86/1983 (capitoli n. 7784 “*Trasferimenti agli enti gestori delle aree protette regionali per la gestione, la pianificazione e l'esercizio delle funzioni amministrative e delegate in materia di aree naturali protette*” e n. 7786 “*Contributi agli enti gestori delle*

SRM

*aree protette regionali per interventi di tutela e riqualificazione ambientale, di sviluppo delle attività sostenibili e di fruizione e per l'acquisizione di aree o di beni nelle aree protette regionali e nei parchi locali di interesse sovracomunale"). Invero dalla medesima relazione si evince che "il riparto delle risorse destinate alle spese di funzionamento prende atto dello stanziamento al capitolo 7784 contenuto nella legge regionale di previsione di bilancio e lo ripartisce tra i parchi regionali secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale con d.g.r. V/III/6309 del 21/12/2007. Le risorse destinate agli interventi di investimento invece, sono assegnate sulla base di progetti presentati dai parchi. Tali progetti sono indipendenti dall'aumento della superficie del parco stesso".*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

## **2.13 Legge Regionale 6 maggio, n. 11**

**Modifiche alla legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 (Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico), alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle regionali in materia di commercio e fiere).**

La presente Legge, di iniziativa di Giunta, intende ottimizzare il raggiungimento delle finalità perseguite con l'approvazione della legge regionale 21 ottobre 2013 contenente le norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico, apportando alcune modifiche alle leggi regionali:

- 21 ottobre 2013, n. 8 (Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico);
- 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio);
- 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle regionali in materia di commercio e fiere).

Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta *"che quanto agli effetti finanziari, diretti ed indiretti, su altre pubbliche amministrazioni la presente legge potrebbe comportare potenzialmente un aumento delle entrate per le amministrazioni comunali, introducendo specifiche sanzioni per le violazioni del regolamento regionale sull'accesso alle sale gioco e alle aree di accesso al gioco d'azzardo [...]. Tale fenomeno potrebbe però comportare potenzialmente anche una riduzione delle entrate per lo Stato, prevedendo che in caso di violazione delle distanze minime dai luoghi sensibili, la chiusura degli apparecchi da gioco con appositi sigilli."* SRM

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati due emendamenti con relativa relazione.

## **2.14 Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 12**

### **Mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Esine e Piancogno, in provincia di Brescia.**

La legge, di iniziativa di Giunta, recepisce il mutamento delle circoscrizioni dei comuni di Esine e di Piancogno, mediante distacco di porzioni di territorio dal comune di Esine e aggregazione al comune di Piancogno in Provincia di Brescia.

Viene inoltre stabilito che i rapporti conseguenti al mutamento delle circoscrizioni comunali sono regolati dalla Comunità Montana di Valle Camonica, di cui entrambi fanno parte, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale n. 29/2006.

Con gli artt. 3 e 4 (Rimborso spese e Norma finanziaria) viene stabilito che le eventuali spese sostenute dalla Comunità Montana di Valle Camonica in considerazione del mutamento delle circoscrizioni in oggetto sono di natura corrente e soggette a rendicontazione. Per la loro quantificazione è stata fatta una stima di massima attestata in € 1.000,00 e vi si provvede mediante impiego delle somme stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali' - programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

## **2.15 Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 13**

### **Mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Cesano Maderno e Bovisio Masciago, in provincia di Monza e Brianza.**

La legge, di iniziativa di Giunta, recepisce il mutamento delle circoscrizioni dei comuni di Cesano Maderno e di Bovisio Masciago, mediante distacco di porzioni di territorio dal comune di Cesano Maderno e la loro aggregazione al comune di Bovisio Masciago in Provincia di Monza e Brianza.

Viene inoltre stabilito che i rapporti conseguenti al mutamento delle circoscrizioni comunali, sono regolati dalla Provincia di Monza e Brianza, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale n. 29/2006.

Con gli artt. 3 e 4 (Rimborso spese e Norma finanziaria) viene stabilito che le eventuali spese sostenute dalla Provincia di Monza e Brianza in considerazione del mutamento delle circoscrizioni in oggetto sono di natura corrente e soggette a rendicontazione. Per la loro quantificazione è stata fatta una stima di massima attestata in € 1.000, 00 e vi si provvede mediante impiego delle somme stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali' - programma 01 'Relazioni

*SKM*

finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

## **2.16 Legge Regionale 6 maggio 2015, n. 14**

**Mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Casatenovo e Monticello Brianza, in provincia di Lecco.**

La legge, di iniziativa di Giunta, recepisce il mutamento delle circoscrizioni dei comuni di Casatenovo e Monticello Brianza, mediante distacco di porzioni di territorio dal comune di Monticello Brianza e la loro aggregazione al comune di Casatenovo in provincia di Lecco.

Viene inoltre stabilito che i rapporti conseguenti al mutamento delle circoscrizioni comunali, sono regolati dalla Provincia di Lecco, ai sensi dell'art. 11 della legge regionale n. 29/2006.

Agli artt. 3 e 4 (Rimborso spese e Norma finanziaria), viene stabilito che le eventuali spese sostenute dalla Provincia di Lecco in considerazione del mutamento delle circoscrizioni in oggetto sono di natura corrente e soggette a rendicontazione. Per la loro quantificazione è stata fatta una stima di massima attestata in € 1.000,00 e vi si provvede mediante impiego delle somme stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali' - programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

## **2.17 Legge Regionale 25 maggio 2015, n. 15**

**Interventi a favore del lavoro di assistenza e cura svolto dagli assistenti familiari.**

La legge, di iniziativa Consiliare, ha come finalità di qualificare l'offerta di servizi domiciliari rivolta alla popolazione anziana o comunque in condizione di fragilità e di non autosufficienza, attraverso azioni di orientamento e formazione del lavoro svolto dagli assistenti familiari, prevedendo di:

- sostenere l'istituzione a livello territoriale, con la collaborazione dei Comuni, del Terzo Settore e delle Organizzazioni Sindacali, di Sportelli per l'assistenza familiare (art.6);
- istituire i Registri territoriali degli assistenti familiari (art.7);

- garantire forme di sostegno economico a favore delle famiglie che, in qualità di datori di lavoro, si avvalgono di personale addetto all'assistenza familiare (art. 9).

La norma finanziaria (art. 11) stabilisce che *“Alle spese per la realizzazione degli interventi di cui agli articoli 6, 7 e 9 della presente legge, quantificate in 700.000,00 euro, si fa fronte per l'anno 2015 nell'ambito della disponibilità delle risorse allocate alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 07 'Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2015-2017”*.

Inoltre *“Alle spese per la realizzazione dei percorsi formativi di assistente familiare di cui all'articolo 8 della presente legge si fa fronte, per l'anno 2015, nell'ambito della disponibilità delle risorse della programmazione comunitaria 2007/2013 destinate alla 'Dote unica Lavoro', allocate alla missione 15 'Politiche per il Lavoro e la Formazione Professionale', programma 04 'Politica Regionale Unitaria per il lavoro e la formazione professionale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2015-2017, nonché con le risorse a valere del bilancio ministeriale del Programma 'Garanzia Giovani'.*

*Dagli esercizi successivi al 2015 le spese di cui ai precedenti commi 1 e 2 sono determinate con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, nei limiti delle disponibilità di risorse di missioni/programmi individuati ai commi 1 e 2”*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 - risulta presentato ed approvato un emendamento.

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa introdotti dalla legge in esame, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie - come nel caso di specie, in considerazione dell'utilizzo dell'espressione *“nell'ambito delle disponibilità delle risorse”* -, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Si richiama altresì l'interpretazione fornita, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere solo nel caso in cui di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio. Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si

*gfm*

decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

L'emendamento presentato non esplicita che il suo contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

## **2.18 Legge Regionale 25 maggio 2016, n. 16**

**Modifiche ed integrazioni al Titolo VIII, Capo I, della legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale), in tema di raccolta dei funghi epigei.**

L'intervento normativo, di iniziativa consiliare, introduce una serie di modifiche al Titolo VIII, Capo I, della Lr. 31/2008 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale". In particolare:

- a) si procede alla completa riscrittura dell'articolo 97, con cui si disciplina la raccolta dei funghi in Lombardia, introducendo la completa gratuità della raccolta, fatta salva la facoltà dei Comuni ricompresi nei territori delle Comunità montane, di subordinare la raccolta ad un apposito pagamento, a titolo di compensazione ambientale, al fine di tutelare il patrimonio boschivo e di valorizzarne le risorse naturali;
- b) si stabilisce che, per quanto concerne la raccolta nelle aree protette, sia l'Ente gestore del Parco a prevedere annualmente il numero massimo di autorizzazioni da concedere;
- c) si prevede che siano gli enti di cui al nuovo articolo 97 a poter rilasciare apposite autorizzazioni gratuite per scopi diversi dall'alimentazione ovvero per motivi scientifici, di studio e di ricerca, in occasioni di mostre o seminari.
- d) si specifica che i proventi introitati dagli enti di cui all'articolo 97 sono utilizzati per interventi di miglioramento ambientale sul territorio nonché per attività didattiche in materia ambientale e micologica. SKM
- e) viene aggiornato il sistema sanzionatorio.

Con la relazione tecnico-finanziaria si afferma che la presente legge non comporta oneri aggiuntivi di spesa.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati sei emendamenti.

La Sezione rileva che nella relazione tecnica si sarebbero dovute esplicitare le ragioni per cui si reputa che la legge e gli emendamenti non introducono alcuna nuova o maggiore spesa a carico del bilancio regionale.

## **2.19 Legge Regionale 24 giugno 2016, n. 17**

**Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità.**

La presente legge, che raccoglie progetti di legge di iniziativa consiliare e di Giunta, interviene nei settori della prevenzione, della lotta contro la criminalità organizzata e del contrasto al fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana, oltre a introdurre iniziative di educazione alla legalità e di sostegno alle vittime della criminalità.

La norma finanziaria, contenuta nell'art. 36 e ripresa nella relazione tecnico-finanziaria, stabilisce che:

1. *“Alle spese per l'assistenza e aiuto alle vittime dei reati di stampo mafioso e della criminalità organizzata, per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità comune e organizzata e per il contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione di cui agli artt. 4 e 8, commi 1, 4, art. 20, comma 2, quantificate in 200.000,00 euro annui si provvede con le risorse stanziare alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' - programma 2 'Sistema integrato di sicurezza Urbana' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
2. *Alle spese per le iniziative per la diffusione della cultura della legalità di cui all'art. 7, commi 2 e 3, quantificate in 300.000,00 euro annui si provvede con le risorse stanziare alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' - programma 2 'Sistema integrato di sicurezza Urbana' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
3. *Alle spese per il Comitato regionale per la legalità e la trasparenza dei contratti pubblici di cui all'articolo 13, previste in 48.000,00 euro per ciascun anno del triennio 2015-2017, si provvede con le risorse stanziare alla missione 1 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo' - programma 1 'Organi istituzionali' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
4. *Alle spese per i percorsi formativi della polizia locale di cui all'articolo 16, comma 2, quantificate in 200.000,00 euro per il 2015 e 250.000,00 euro per il 2016 e 2017, si provvede con le risorse stanziare*

*rispettivamente alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' - programma 1 'Polizia locale amministrativa' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*

- 5. Alle spese per l'adesione annuale ad 'Avviso pubblico - enti locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie', di cui all'articolo 17, e alle spese per l'adesione annuale al Forum Europeo per la Sicurezza Urbana, di cui all'articolo 18, complessivamente quantificate in 10.000,00 euro per il 2015, si provvede con la riduzione della disponibilità di 10.000,00 euro della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 3 'Altri Fondi' e corrispondente aumento della missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione' e programma 11 'Altri servizi generali' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
- 6. Alle spese per gli interventi di assistenza e aiuto ai familiari delle vittime della criminalità di cui all'articolo 21, comma 1, quantificate nel 2016 in 100.000,00 euro, si provvede con le risorse stanziato alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' - programma 1 'Polizia locale amministrativa' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
- 7. Alle spese per il patrocinio nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa di cui all'articolo 21, comma 2, quantificate per il 2016 in 50.000,00 euro, si provvede con le risorse stanziato alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza' - programma 1 'Polizia locale amministrativa' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
- 8. Alla dotazione finanziaria del "Fondo in favore dei soggetti danneggiati da atti vandalici" di cui all'articolo 22 si provvede per l'anno 2016 con le risorse allocate alla missione 3 "Ordine pubblico e sicurezza", programma 2 "Sistema integrato di sicurezza urbana" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2015/2017. A partire dagli anni successivi al 2016 la dotazione finanziaria del Fondo è determinata con la legge annuale di approvazione del bilancio.*
- 9. Per il finanziamento del Fondo beni confiscati alla mafia di cui all'articolo 23, previsto nel 2015 in 350.000,00 euro, si provvede con le risorse stanziato alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali' - programma 1 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali' Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
- 10. Alla dotazione finanziaria del Fondo a favore delle vittime del reato di usura o di estorsione per il finanziamento degli interventi in conto capitale di cui agli articoli 24-29 si fa fronte per l'anno 2015 con le risorse già allocate nei fondi istituiti presso Finlombarda ai sensi della l.r. 9/2011, pari a 1.000.000,00 euro. Eventuali ulteriori risorse possono essere determinate con legge di approvazione*

SKM

*del bilancio degli esercizi successivi nell'ambito della missione 14 'Sviluppo economico e competitività' - programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' Titolo 2 'Spese in conto capitale'.*

- 11. Alle spese per gli interventi di assistenza legale e consulenza professionale per le vittime del reato di usura o estorsione di cui all'articolo 28, comma 1, quantificate in 50.000,00 euro per ciascun anno del triennio 2015-2017, si provvede con le risorse stanziare sulla missione 14 'Sviluppo economico e competitività' - programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017.*
- 12. Le spese di cui ai commi precedenti potranno essere eventualmente integrate nel corso dell'esercizio 2015, compatibilmente con le disponibilità dei fondi di riserva.*
- 13. A partire dall'esercizio successivo al 2015 le spese dei commi precedenti sono rifinanziate, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati nove emendamenti.

Con riferimento agli oneri di spesa di cui ai commi 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, e 9 la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che “*ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*”.

Con riferimento alla copertura delle spese da imputarsi agli esercizi successivi al 2015 di cui all'art. 36, comma 8, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Con riferimento alla copertura effettuata utilizzando le risorse dei Fondi allocati presso l'In lombarda S.p.A. si richiama quanto sopra illustrato nella parte generale.

Gli emendamenti 9, 11 e 12 provvedono ad assicurare la copertura agli interventi previsti rispettivamente nell'art. 22, nell'art. 4 e nell'art. 21.

Gli altri emendamenti presentati, ad eccezione dell'emendamento n. 8, che introduce una modifica avente impatto finanziario, non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata necessità di motivazione.

## **2.20 Legge Regionale 1 luglio, n. 18**

**Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, sociali periurbani, urbani e collettivi.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, intende sostenere la realizzazione di orti didattici, sociali urbani e collettivi i cui beneficiari sono individuati nei Comuni, gli istituti scolastici e gli enti gestori di aree protette.

La norma finanziaria, contenuta nell'art. 8, stabilisce che:

*“1. Per le misure di sostegno previste dall'art. 6 (Misure di sostegno), alla missione 16 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, programma 01 “Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare”, sono assegnati per il 2016:*

*SRM*

a) al Titolo 1 euro 50.000,00 per gli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettere a) e c);

b) al Titolo 2 euro 100.000,00 per gli interventi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b).

2. Agli oneri di cui al comma 1 si provvede, per l'anno 2016, con la riduzione degli stanziamenti alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 01 'Fondi di riserva' di euro 50.000,00 al Titolo 1 ed euro 100.000,00 al Titolo 2.

3. A partire dagli anni successivi al 2016 le spese di cui al comma 1 sono rifinanziate con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari".

Allo stesso modo la relazione tecnico-finanziaria prevede che:

*"Il contributo regionale previsto dall'art. 6 della stessa legge, può coprire fino al 50% delle spese sostenute per un importo massimo di euro 300 per ciascuna particella componente i lotti destinati a orti sociali ed euro 600 per ogni orto nel caso di orti didattici e collettivi. E' previsto inoltre un contributo massimo del 25% sulle spese sostenute per i progetti di miglioramento di orti precedentemente realizzati.*

*Per le misure di sostegno previste all'articolo 6, alla missione 16 'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca', programma 01 'Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare', sono assegnati per il 2016:*

*a) al Titolo 1 euro 50.000,00 per gli interventi di cui all'articolo 6, comma 1, lettere a) e c);*

*b) al Titolo 2 euro 100.000,00 per gli interventi di cui all'articolo 6, comma 1, lettera b).*

2. Agli oneri di cui al comma 1 si provvede, per l'anno 2016, con la riduzione degli stanziamenti alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 01 'Fondi di riserva' di euro 50.000,00 al Titolo 1 ed euro 100.000,00 al Titolo 2.

3. A partire dagli anni successivi al 2016 le spese di cui al comma 1 sono rifinanziate con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari".

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati due emendamenti, con relativa relazione.

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura di spese introdotte dal presente testo normativo, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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

SKM

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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscriverne un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014).

## **2.21 Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 19**

**Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle unioni e fusioni di comuni).**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, reca le prime disposizioni finalizzate al riordino delle funzioni conferite alle province, in attuazione dell'articolo 1, comma 89, della legge 7 aprile 2014, n. 56 e dell'accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014, ai sensi dell'articolo 1, comma 91, della stessa legge, tenendo conto delle specificità dei territori interessati in applicazione di quanto previsto dall'articolo 4 dello Statuto d'autonomia della Lombardia. .

Con l'art. 10 (norma finanziaria) si stabilisce che:

1. *“1. Con riferimento alle risorse correlate alle funzioni trasferite alla Regione, di cui all'allegato A, a decorrere dalla data di cui all'articolo 9, comma 5, cessano i trasferimenti sinora erogati alle province dalla Regione stessa.*
2. *Con riferimento alle risorse correlate alle funzioni rimaste in capo alle province, di cui all'articolo 2, si provvede con le seguenti modalità:*

SKM

a) per l'anno 2015 la Regione corrisponde alle province e alla Città metropolitana di Milano un finanziamento di 195.000.000,00 euro, comprensivo delle risorse finalizzate al finanziamento delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, cui si fa fronte rispettivamente:

- per 7.900.000,00 euro tramite riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", programma 7 "Elezioni e consultazioni popolari – anagrafe e stato civile" e corrispondente aumento della missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali" - Titolo 1 "Spese correnti";

- per 4.545.846,00 euro tramite riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", programma 3 "Gestione economica finanziaria, programmazione, provveditorato" - Titolo 1 "Spese correnti" e corrispondente aumento della missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali" - Titolo 1 "Spese correnti";

- per 182.554.154,00 euro con le risorse allocate nel bilancio regionale 2015-2017 alle seguenti missioni e programmi:

- missione 4 "Istruzione e diritto allo studio", programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria";

- missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", programma 01 "Urbanistica e assetto del territorio";

- missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", programma 02 "Trasporto pubblico locale";

- missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri Fondi" - Fondo speciale per oneri relativi a spese correnti derivanti dall'attuazione del DELRIO;

b) per gli esercizi 2016 e 2017 l'importo del finanziamento corrisposto alle province e alla Città metropolitana di Milano, in ragione delle funzioni ad esse attribuite o confermate all'esito del riordino, è determinato in 195.000.000,00 euro, cui si fa fronte rispettivamente:

- per 11.445.846,00 euro tramite riduzione di pari importo della disponibilità di competenza e di cassa della missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", programma 3 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato" e corrispondente aumento della missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali" - Titolo 1 "Spese correnti";

- per 183.554.154,00 euro con le risorse allocate nel bilancio regionale 2015-2017 alle seguenti missioni e programmi:

- missione 4 "Istruzione e diritto allo studio", programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria";
- missione 8 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", programma 01 "Urbanistica e assetto del territorio";
- missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", programma 02 "Trasporto pubblico locale";
- missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri Fondi" - Fondo speciale per oneri relativi a spese correnti derivanti dall'attuazione del DELRIO.

3. Nelle more dell'effettivo completamento del processo di riordino di cui all'articolo 9, comma 5, al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, di cui all'allegato A, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015 si farà fronte con le risorse quantificate in 15 milioni di euro, allocate al "Fondo speciale per oneri relativi a spese correnti derivanti dall'attuazione del DELRIO", di cui alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri Fondi" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2015-2017.
4. Ai trasferimenti destinati allo svolgimento delle funzioni da parte della Provincia di Sondrio, ai sensi dell'articolo 5, si fa fronte con le risorse allocate nel bilancio regionale 2015-2017 alla missione 17 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", programma 02 "Fonti energetiche" Titoli 1 "Spese correnti" e 2 "Spese in conto capitale".
5. Le risorse già destinate alle comunità montane della Provincia di Sondrio ai sensi dell'articolo 4 della l.r. 25/2007, dell'articolo 13 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 (Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali) e delle leggi regionali di settore che prevedono conferimenti di funzioni e risorse alle stesse comunità montane sono trasferite alla provincia stessa, in ragione delle funzioni ad essa spettanti, a seguito della sottoscrizione dell'intesa o delle intese di cui all'articolo 5, comma 6, a decorrere dalla data di cui all'articolo 5, comma 7.
6. A decorrere dal 2016 i proventi di cui all'articolo 53 bis, comma 5, terzo periodo, della l.r. 26/2003, previsti per la prosecuzione temporanea delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico, sono trasferiti alla Provincia di Sondrio nella misura del 100 per cento; la provincia ne definisce la destinazione nell'intesa di cui all'articolo 5, comma 6.
7. Il comma 3 sexies dell'articolo 6 della legge regionale 29 giugno 2009, n. 10 (Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Collegato ordinamentale), è sostituito dal seguente:

*SPM*

*'3 sexies. A decorrere dal 2016 l'intero importo disponibile derivante dall'incremento dei canoni disposto dal comma 3 ter rispetto ai livelli previgenti è destinato annualmente alla Provincia di Sondrio.'.*

- 8. Al quarto periodo del comma 1 dell'articolo 6 della legge regionale 28 dicembre 2007, n. 33 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 'Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione' - Collegato 2008), le parole: '30 per cento' sono sostituite dalle seguenti: '50 per cento'.*
- 9. Per l'anno 2015 i proventi riversati alla Provincia di Sondrio ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della l.r. 33/2007, come modificato dal comma 8, possono essere utilizzati per spese correnti fino al 100 per cento del loro ammontare.*
- 10. Per le annualità successive al 2015 sono definite, con provvedimento legislativo, modalità e misure di compartecipazione della Provincia di Sondrio agli introiti derivanti dalle imposte e tasse riscosse sul territorio, con particolare riferimento alla tassa automobilistica regionale di proprietà, al fine del finanziamento delle funzioni ulteriori".*

Ai sensi dell'art. 8 la Giunta regionale è autorizzata al rilascio di una *comfort letter* e alla concessione di una anticipazione finanziaria, per un valore massimo complessivo di 20 milioni di euro. L'attivazione dell'anticipazione riduce di pari importo il valore della *comfort letter* rilasciata.

La *comfort letter* sopramenzionata, valida sino al 31 dicembre 2016, è rilasciata per la copertura degli impegni che ASAM ha assunto per il servizio del debito in caso di persistente incapacità dell'azienda di far fronte alle proprie obbligazioni, non costituisce, per espressa formulazione legislativa, indebitamento regionale e trova copertura per 15,5 milioni di euro nei fondi in essere presso Finlombarda S.p.A., da riprogrammare ai sensi dell'articolo 27 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 e per 4,5 milioni di euro nelle risorse stanziare alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - 'Titolo 1 'Spese correnti' nello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015.

L'anticipazione finanziaria concessa alle condizioni sopra indicate e da restituire entro il 31 dicembre 2016, servirà per la copertura degli oneri derivanti dalla gestione della società, ivi compreso il servizio del debito. Al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - 'Tipologia 200 "Riscossione crediti" e alla missione 1 'Servizi Istituzionali, Generali e di Gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria programmazione e provveditorato' del bilancio 2016/2018 saranno allocate, ai fini della copertura finanziaria, le risorse necessarie rispetto ai fondi disponibili presso Finlombarda S.p.A..

*SKM*

E' previsto poi che la Giunta regionale, con un successivo provvedimento, definisca le specifiche tecniche dell'anticipazione finanziaria e della *comfort letter*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati quindici emendamenti. Si rileva che gli emendamenti sono, in gran parte, corredati da apposita relazione tecnico-finanziaria.

Con riferimento alla spesa di € 182.554.154,00 di cui al comma 2, lett. a dell'art. 10 e alla spesa di € 183.554.154,00 di cui alla lettera b del comma 2 del medesimo articolo, nonché alla spesa di cui al comma 4 dell'art. 10, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

In via generale, in ordine all'art. 8, si rimanda alle valutazioni che saranno effettuate in sede di parifica.

Con riferimento alla copertura effettuata utilizzando le risorse dei fondi allocati presso Finlombarda S.p.A., si richiama quanto sopra illustrato nella parte generale.

## **2.22 Legge Regionale 8 luglio 2015, n. 20**

### **Legge di semplificazione 2015 – Ambiti istituzionale ed economico.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, reca modifiche ad alcune leggi regionali.

Con l'art. 1 viene modificato l'art. 6 della legge regionale 14 marzo 2003, n. 3. A quanto risulta la modifica ha natura ordinamentale e non ha quindi impatti finanziari, come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria. 

Con l'art. 2 viene modificata la legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali). Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che viene stimato che l'ampliamento della base imponibile,

conseguente alla modifica apportata alla legge 10/2003, dovrebbe comportare un maggior introito che compenserebbe le minori entrate derivanti all'agevolazione fiscale introdotta.

L'art. 3, modificando la legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29, apporta delle cambiamenti procedurali alla disciplina dello svolgimento del referendum consultivo comunale e ulteriori modalità della procedura di fusione di comuni mediante incorporazione. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che, trattandosi di una modifica procedurale, non vi sono impatti finanziari e il rimborso spese per l'effettuazione dei referendum consultivi comunali, assunti dal Consiglio regionale in luogo di quello ex art. 9, l.r. 29/2006, trova la disponibilità finanziaria nei limiti delle risorse a bilancio e secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta Regionale (nuovo art. 9 bis, l.r. 29/2006).

Con l'art. 4 viene modificata la legge regionale 27 giugno 2008, n. 18. A quanto risulta dalla relazione tecnico-finanziaria la modifica è di natura ordinamentale senza impatti finanziari.

L'art. 5 modifica la legge regionale 1 febbraio 2012, n. 1, avente ad oggetto il *“Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria”*. Emerge dalla relazione tecnico-finanziaria che non è possibile effettuare una quantificazione attendibile dei potenziali impatti finanziari poiché occorrerà attendere l'eventuale adeguamento dei sistemi informativi a supporto delle modalità di iscrizione ad albi, registri ed elenchi, che verrà individuata con successiva deliberazione di Giunta, con la quale sarà possibile definire gli effetti finanziari dell'intervento normativo in oggetto, cui si fa fronte nel 2015 con le risorse finanziarie allocate alla missione 1 programma 8 titolo 2 del bilancio regionale, da integrarsi, se necessario, in sede di assestamento del bilancio 2015-2017.

Con l'art. 6, comma 1, viene modificata la legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 relativamente a messa a disposizione degli enti locali del portale regionale *open data* dedicato, alla diffusione e al riuso di dati aperti e programmi informatici, ad interventi per la crescita digitale, nonché allo sviluppo di ecosistemi digitali. Dal comma 2 del predetto art. 6 emerge, così come si evince anche dalla relazione tecnico-finanziaria, che gli oneri derivanti dall'attuazione delle modifiche apportate alla l.r. 7/2012, quantificati in 950.000,00 euro per l'anno 2015, saranno coperti con le risorse stanziare alla missione 1 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo II 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione. A decorrere dagli esercizi successivi al 2015 alle spese di cui al comma 2 si provvede con la legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 25 della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione)”. SAM

L'art. 7 modifica la legge regionale 17 dicembre 2012, n. 18 (Legge finanziaria 2013). Secondo quanto risulta dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che non vi sono impatti finanziari in quanto le modifiche riguardano norme procedurali.

Con l'art. 8 si modifica la legge regionale 8 luglio 2014, n. 19 (Disposizioni per la realizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, sanitario e territoriale). Tale modifica prevede, al fine di sostenere progetti territoriali in occasione dell'evento EXPO, oneri finanziari quantificati in euro 3.100.000.00 cui si fa fronte, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, tramite un apposito finanziamento compatibile con le disponibilità di risorse del bilancio regionale. In particolare la norma in oggetto prevede *per l'anno 2015 con l'incremento di risorse di pari importo della missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 01 'Industria PMI e Artigianato' - Titolo I "Spese correnti" e corrispondente riduzione della disponibilità di competenza e di cassa della missione 1 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 07 'Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2015-2017'*;

2. *"La Giunta regionale è autorizzata ad emanare le disposizioni di dettaglio e ad attuare le variazioni di bilancio necessarie al riordino dei relativi procedimenti amministrativi, anche in deroga agli atti convenzionali in essere"*;

Con l'art. 10 della legge n. 20/2015 viene autorizzata la cessione di crediti. Segnatamente la Giunta regionale, in relazione ai propri fabbisogni finanziari, al fine di anticipare flussi di entrate, è autorizzata a cedere propri crediti, certi, liquidi ed esigibili, alle società di cui all'Allegato A1, Sezione I, della l. n. 30/2006. Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che non è possibile quantificare sin d'ora i proventi nonché gli eventuali costi dell'operazione stessa, che saranno determinati, in seguito alla successiva deliberazione della Giunta regionale, e appostati a bilancio con successiva legge.

Con l'art. 11 della legge n. 20/2015 vengono modificati gli artt. 7 e 10 della legge regionale 12 settembre 1986, n. 50 (Nuove norme per il patrocinio della Regione a favore di enti, associazioni, iniziative di interesse regionale e per l'adesione e la partecipazione della Regione ad associazioni, fondazioni e comitati), prevedendo che venga estesa la possibilità di contribuzione della Regione ad iniziative, manifestazioni e mostre, onorificenze, patronati o patrocini di rilievo regionale. Nella relazione tecnico-finanziaria viene indicata la previsione di un incremento di iniziative e manifestazioni anche a carattere internazionale, che si svolgono sul territorio lombardo. Conseguentemente, viene ritenuto opportuno incrementare l'attuale disponibilità finanziaria di 330.000 euro con uno stanziamento di 500.000 euro.

Con l'art. 12 si modifica la legge regionale 28 aprile 1983 n. 34 che apporta solo norme procedurali senza impatti finanziari, come emerge dalla relazione tecnico-finanziaria.

Con l'art. 13 viene modificata la legge regionale 24 dicembre 2013, n. 20. (Legge di stabilità 2014). Quanto all'aspetto contabile, dalla norma e dalla relazione finanziaria si evince che agli oneri derivanti dalla modifica apportata, vengono coperti, *“per gli esercizi dal 2015 al 2017, tramite riduzione rispettivamente dell'importo di 3 milioni di euro della disponibilità di competenza e di cassa della missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 3 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato’”*.

L'art. 15 modifica la legge regionale 11 dicembre 2006, n. 24. A quanto risulta dalla relazione tecnico-finanziaria la modifica è di natura ordinamentale senza impatti finanziari.

L'art. 16 apporta modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 e alla legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 entrambe in materia di licenza di pesca. Risulta, dalla relazione tecnico-finanziaria che tali modifiche non hanno effetti sul versante spesa, ma potranno produrre un aumento delle entrate. Infine con l'art. 17 viene modificata la legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6. Dalla relazione tecnico-finanziaria si conferma la neutralità finanziaria delle norme sia a carico della Regione sia a carico dei comuni.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati undici emendamenti, di cui un *sub* emendamento, muniti, nella maggioranza dei casi, di relazione, che affronta, in due casi, la problematica dell'impatto finanziario della proposta di modifica.

Con la tabella di raccordo, fornita con l'integrazione documentale inviata con nota prot. 9899 del 5/4/2016, la Regione ha indicato le modalità per riconciliare il testo della legge regionale e le considerazioni di carattere finanziario contenute nella relazione tecnico-finanziaria a seguito dell'approvazione degli emendamenti.

La Sezione prende atto che la clausola di neutralità finanziaria riguardante alcune disposizioni introdotte (artt. 1, 3, 4, 7, 12, 15, 16 e 17) è supportata dalla relativa relazione tecnico-finanziaria.

In relazione all'onere introdotto dall'art. 2 della presente legge alla legge n. 10/2013, in termini di minori entrate, si evidenzia l'assenza di esplicitazione dei criteri di stima circa la quantificazione delle poste attive e passive, che incide sull'attendibilità della conseguente compensazione. 

In relazione all'onere di spesa introdotto dall'art. 5 alla legge n. 1/2012 e dall'art. 10 della presente legge la Sezione osserva che le spese non sono quantificate. Al riguardo si rimanda a quanto sopra rappresentato in ordine al fatto che l'operazione di “quantificazione degli oneri”, per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di

particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore regionale. Con riferimento alla modalità di copertura individuata al novellato art. 5 l. n. 1/2012 e all'art. 10 della presente legge si richiama la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 1/2014/RQ. In tale sede è stata analizzata la fattispecie del rinvio a disposizioni subprimarie o a provvedimenti amministrativi per la definizione degli aspetti finanziari della legislazione, per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle fonti di copertura. *“Tale modalità, oltre a rappresentare, di fatto, una riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa, sulla quale insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa l'effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle normative”*.

In relazione all'onere di spesa introdotto dall'art. 6 alla l. n. 7/2016 con riferimento all'esercizio 2015, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura di spese introdotte dal presente testo normativo, l'art. 25 della legge regionale n. 34/1978 prevede che, in caso di spese pluriennali, le leggi regionali autorizzano la stipulazione dei contratti o comunque l'assunzione di obbligazioni nei limiti dell'intera somma indicata nella legge, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio annuale le sole somme corrispondenti alle obbligazioni che vengano a scadenza nel corso del relativo esercizio. Le successive quote annuali di spesa vengono determinate dalle leggi di approvazione dei rispettivi bilanci, con riguardo all'entità delle obbligazioni la cui scadenza è prevista in ciascun esercizio.

SMM

Al riguardo la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

In relazione all'onere di spesa introdotto con l'art. 11 della presente legge si rileva la mancata indicazione della copertura. Né tale circostanza può considerarsi sanata in considerazione della previsione contenuta nell'art. 1, comma 15 l. 15/2015 (legge di assestamento). Invero, la sopra illustrata normativa in punto di copertura di nuovi o maggiori oneri di spesa richiede che si provveda all'interno del medesimo testo normativo a predisporre i mezzi per farvi fronte. Il rinvio a una successiva espressione di volontà sul punto da parte dell'organo consiliare sconta, infatti, la non obbligatorietà del medesimo e la conseguente assunzione, da parte dell'ente, di un nuovo onere di spesa in assenza di una sicura copertura.

## **2.23 Legge Regionale 5 agosto 2015, n. 21**

### **Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2014.**

Attraverso il rendiconto Generale sono dimostrati i risultati finali della gestione del bilancio regionale, che comprende il conto finanziario relativo alla gestione del bilancio ed il conto generale del patrimonio.

Il rendiconto 2014 è stato parificato dalla Sezione regionale di controllo in data 30/06/2015 (delibera Lombardia/225/2015/PARI) ed approvato con la legge regionale n. 21/2015.

## **2.24 Legge Regionale 5 agosto 2015, n. 22**

**Assestamento al bilancio 2015/2017 - I Provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali.**

La manovra di assestamento al bilancio 2015-2017 apporta al bilancio di previsione gli adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto 2014, in particolare l'aggiornamento del saldo finanziario e il ridimensionamento dei residui e della giacenza di cassa.

Nella legge di assestamento di bilancio n. 22/2015 sono contenute, nell'art. 5, rubricato "*Disposizioni finanziarie*", modifiche legislative che producono nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

Segnatamente, al comma 2, viene autorizzata, in applicazione dell'art. 6 della legge regionale 5 agosto 2014 n. 24, la spesa complessiva di € 1.395.000,00 per il finanziamento delle iniziative sportive, alla cui spesa si fa fronte (art. 5 comma 4) con le risorse stanziato alla missione 6 "Politiche giovanili, sport e tempo libero" programma 01 'Sport e tempo libero' - Titolo I "Spese correnti per l'esercizio 2016 dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015/2016.

Al comma 5 e 6, Regione Lombardia sostiene iniziative di Partenariato Pubblico Privato per attività infrastrutturali finalizzate al completamento funzionale del sistema stradale e autostradale sul territorio lombardo, che la Giunta individua definendo, con apposita convenzione, l'entità del contributo, le modalità e le tempistiche di erogazione. A tali iniziative, valutate nella misura massima di € 20.000.000,00 annui per il triennio 2015/2017, si provvede mediante utilizzo delle risorse stanziato alla missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità" programma 05 "Viabilità e infrastrutture stradali" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2015/2017 (comma 7).

Al comma 8 viene autorizzata la spesa di € 3.000.000,00 alla missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", programma 1 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali" Titolo 2 "Spese in conto capitale" per assicurare il cofinanziamento regionale dei progetti promossi dalla fondazione CARIPLO.

Al comma 12 si prevede l'applicazione, per l'anno 2015, nel rispetto della disciplina del pareggio di bilancio, così come prevista dai commi 460 e seguenti dell'articolo 1 della l. 190/2014, al personale di Regione Lombardia delle disposizioni di cui al comma 532, secondo e terzo periodo, dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, in funzione delle quali al personale non dirigenziale del comune di Milano, compresi i titolari di posizione organizzativa, direttamente impiegato nelle attività per la realizzazione e lo svolgimento di EXPO, fino al 31 dicembre 2015, può essere autorizzata la corresponsione, nel limite massimo complessivo di 45 ore pro capite mensili, di compensi per prestazioni di lavoro straordinario effettivamente rese, oltre i limiti previsti dall'articolo 14 del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni e autonomie locali del 1° aprile 1999. Con il comma 13 si dispone che ai relativi oneri si faccia fronte per l'annualità 2015 nel limite massimo

SKM

di € 200.000,00 con le risorse allocate alla missione 1, programma 10, del bilancio di previsione 2015/2017. Per il personale del Consiglio regionale, agli oneri derivanti dalla disposizione di cui al comma 12 si fa, invece, fronte nel limite massimo di 20.000,00 euro con le risorse destinate al funzionamento del Consiglio regionale allocate alla missione 1, programma 1, del bilancio di previsione 2015/2017.

Al comma 13 si provvede alla copertura degli oneri derivanti dalla corresponsione, nel limite massimo complessivo di 45 ore pro capite mensili, dei compensi per prestazioni di lavoro straordinario ai sensi del comma 12, individuata per l'annualità 2015 nel limite massimo di € 200.000,00, a cui si fa fronte con le risorse allocate alla missione 1, programma 10, del bilancio di previsione 2015/2017. Per il personale del Consiglio regionale, agli oneri derivanti dalla disposizione di cui al comma 12 si fa fronte nel limite massimo di 20.000,00 euro con le risorse destinate al funzionamento del Consiglio regionale allocate alla missione 1, programma 1, del bilancio di previsione 2015/2017.

Al comma 14 viene apportata la modifica alla legge regionale 17 dicembre 2012, n. 18 (Legge finanziaria 2013) aggiungendo: *"a) all'ultimo periodo del comma 11 dell'articolo 2 dopo la cifra '1.500,00' è aggiunto il seguente: 'elevato ad euro 3.000,00 per i componenti che hanno la propria residenza distante oltre 250 chilometri dalla sede regionale. Anche tali importi si intendono al netto dell'IVA e degli oneri previdenziali, secondo il regime fiscale e previdenziale specifico di ciascun componente'.*

Ai sensi del comma 15 alle spese derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 11, comma 1, della legge regionale 8 luglio 2015, n. 20 (relativa al patrocinio della Regione a favore di enti, associazioni, iniziative d'interesse regionale, oltre che all'adesione ad associazioni, fondazioni e comitati), quantificate in € 800.000,00 per l'anno 2015, si fa fronte con le risorse di pari importo della missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo I 'Spese correnti'.

Dalla relazione tecnico-finanziaria relativa alla appena citata l. n. 20/2015 emerge che: *"si prevede un incremento di iniziative e manifestazioni anche a carattere internazionale, che si svolgono sul territorio lombardo. Conseguentemente, appare opportuno incrementare l'attuale disponibilità finanziaria di 330.000 euro con uno stanziamento di 500.000 euro. Tali risorse sono dedicate appunto a iniziative che si svolgeranno entro il 31 ottobre 2015".*

Al comma 17, nell'ambito delle attività in ambito sismico e di previsione meteorologico, è riconosciuto un contributo annuale da erogare alla Società astronomica G.V. Schiaparelli - Centro popolare divulgativo di scienze naturali, meglio nota come Centro Geofisico Prealpino, nella misura massima di € 120.000,00 da erogarsi a cura di Arpa Lombardia nell'ambito del proprio bilancio. Tale

contributo per l'anno 2015 è determinato in € 120.000,00 e per gli esercizi successivi è determinato con apposito provvedimento dalla Giunta regionale, secondo le stesse modalità di erogazione sopramenzionate.

Con il comma 19 viene integrato il contributo previsto nell'anno 2015, ai sensi del comma 12 dell'articolo 6 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 24, per l'evento "Campionato mondiale canoa sprint", presso Milano Idroscalo nell'ambito della disciplina Canoa Kayak per ulteriori € 40.000,00 stanziati alla missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", programma 01 "Sport e tempo libero" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2015/2017.

Al comma 20 è autorizzato per l'anno 2015 un contributo straordinario pari ad € 50.000,00 a favore del comune di Varese per il finanziamento dell'evento sportivo 'Coppa del Mondo e Para Rowing - Lago di Varese' nell'ambito della disciplina del canottaggio cui si fa fronte con le risorse allocate alla missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", programma 01 "Sport e tempo libero" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2015/2017.

Ai commi 21 e 22, al fine di garantire sui servizi ferroviari un incremento della tutela della sicurezza personale e patrimoniale dei viaggiatori e del personale di bordo, nell'ambito del vigente Contratto di Servizio per il trasporto pubblico ferroviario di interesse regionale e locale tra Regione Lombardia e Trenord s.r.l., la Giunta regionale è autorizzata a definire idonee modalità per concorrere sino ad un massimo di € 2.200.000,00 per l'anno 2015 alla spesa del nuovo servizio, stimata in complessivi € 6.000.000,00, cui si fa fronte con le risorse allocate alla missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", programma 01 "Trasporto ferroviario" - Titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015/2017, alla cui copertura finanziaria si provvede per il 2015 per il corrispondente importo con le entrate di cui al Titolo 3 "Entrate extratributarie" tipologia 4 "Altre entrate da redditi da capitale".

Al comma 23, per il cofinanziamento regionale di iniziative e programmi nazionali e internazionali, è autorizzata per il 2015 la spesa in conto capitale di € 2.000.000,00. Le relative risorse sono allocate al "Fondo per progetti nazionali e internazionali" istituito alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri fondi" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2015/2017.

Al comma 24 viene autorizzato, per l'anno 2015, la spesa in conto capitale di € 5.000.000,00 per l'assegnazione di contributi destinati alla realizzazione di progetti con effetti sull'attrattività del territorio lombardo. Le relative risorse sono allocate alla missione 14 "Sviluppo economico e competitività", programma 01 "Industria, PMI e artigianato" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del

bilancio di previsione 2015/2017. Con proprio successivo provvedimento la Giunta stabilisce i criteri e le modalità di assegnazione del contributo.

Al comma 25 viene garantito un ulteriore finanziamento di infrastrutture e investimenti autorizzando, per il 2015, la spesa in conto capitale di € 200.000.000,00. Le relative risorse sono allocate al "Fondo per infrastrutture e investimenti" istituito alla missione 20 "Fondi e accantonamenti", programma 03 "Altri fondi" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2015/2017.

Il comma 26 autorizza, alla missione 3 "Ordine pubblico e sicurezza", programma 2 "Sistema integrato di sicurezza urbana" - Titolo 1 "Spese correnti", la spesa di € 1.500.000,00 per l'anno 2016, che modifica, al comma 27, anche la dicitura del comma 8 dell'articolo 36 della legge regionale 24 giugno 2015, n. 17 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità) che è così sostituito: *'8. Alla dotazione finanziaria del "Fondo in favore dei soggetti danneggiati da atti vandalici" di cui all'articolo 22 si provvede per l'anno 2016 con le risorse allocate alla missione 3 "Ordine pubblico e sicurezza", programma 2 "Sistema integrato di sicurezza urbana" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2015/2017. A partire dagli anni successivi al 2016 la dotazione finanziaria del Fondo è determinata con la legge annuale di approvazione del bilancio.'*

Con l'art. 8, rubricato come *"Disposizioni non finanziarie"*, vengono disposte modifiche ad alcune leggi regionali che, nonostante la rubrica, paiono introdurre nuovi oneri di spesa, almeno in relazione alle seguenti disposizioni. Al comma 7 vengono apportate diverse modifiche alla legge regionale 5 agosto 2014, n. 24. Fra esse, si evidenzia, ai fini della presente relazione, la modifica apportata al comma 6 dell'articolo 14, che viene sostituito dal seguente *"La Giunta regionale può costituire forme di garanzia e di micro credito e concedere ulteriori agevolazioni finalizzate a sostenere l'acquisto, da parte degli assegnatari e dei familiari conviventi, nonché dei familiari non conviventi di cui alla lettera b) del comma 2, degli alloggi di proprietà di ALER Milano, individuando, in tal caso, le risorse finanziarie necessarie."*

In materia di funzioni delle Province e Città metropolitana, al comma 13 lett. a dello stesso art. 8 della presente legge, vengono apportate delle modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni'), introducendo dopo il comma 6 dell'articolo 53 il seguente: *'6 bis. Al fine di concorrere al finanziamento di misure e interventi di miglioramento ambientale, la Giunta regionale può stabilire, in luogo della corresponsione di tutti o parte dei proventi di*

SKM

*cui al comma 5, criteri, modalità e forme di compensazione per lo sviluppo del territorio interessato dalla concessione.”.*

Al comma 15 lett. a e b viene modificata la legge regionale 14 febbraio 2008, n. 1 (Testo unico delle leggi regionali in materia di volontariato, cooperazione sociale, associazionismo e società di mutuo soccorso), apportando le seguenti variazioni:

*“a) il comma 1 dell'art. 37 è così sostituito:*

*‘1. La Regione, allo scopo di sovvenire alle particolari necessità di promozione umana e sociale dei ciechi, dei sordomuti, delle famiglie dei caduti e dei dispersi in guerra e degli invalidi civili, di guerra e del lavoro, concede un contributo ordinario annuo in favore dell'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti, dell'ente nazionale per la protezione e l'assistenza dei sordi, dell'associazione nazionale fra mutilati ed invalidi di guerra, dell'associazione nazionale famiglie caduti e dispersi in guerra, dell'associazione nazionale mutilati e invalidi civili, della associazione nazionale mutilati ed invalidi del lavoro e della unione nazionale mutilati per servizio, ente morale istituito con decreto del Capo provvisorio dello Stato 24 giugno 1947, n. 650.’;*

*b) dopo il comma 1 dell'art. 37 è aggiunto il seguente:*

*‘1 bis. La determinazione dei contributi per le singole associazioni di cui al comma 1 è definita secondo i criteri individuati dalla Giunta regionale con apposito provvedimento.’”*

Dalla medesima risposta istruttoria risultano presentati ed approvati ventotto emendamenti, muniti della relativa relazione.

In via generale si osserva che l'assestamento di bilancio, già previsto dall'art. 48 della legge di contabilità regionale, è ora disciplinato dall'art. 50 del decreto legislativo n. 118/2011, nel quadro del nuovo ordinamento finanziario e contabile delle regioni, scaturente dal processo di armonizzazione. L'assestamento mantiene, anche nel nuovo ordinamento, la funzione di adeguare le previsioni iniziali di entrata e di spesa ai risultati della gestione del precedente esercizio, definitivamente accertati con l'approvazione del Rendiconto. Di qui la necessità che l'approvazione della legge di assestamento segua l'approvazione del Rendiconto da parte del Consiglio regionale, acquisito il giudizio di parificazione della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti.

Nella legge sono state rinvenute una serie di disposizioni di modifica della legislazione regionale di entrata e di spesa che costituiscono una vera e propria “manovra correttiva” approvata in corso di esercizio.

Si deve ulteriormente registrare la mancanza di informazioni in merito ad una precisa quantificazione degli oneri scaturenti dalle predette disposizioni e dei loro effetti sulle variazioni delle

previsioni di entrata e di spesa, ad ulteriore detrimento della funzione programmatica assegnata al bilancio di previsione.

Con riferimento alla copertura dei nuovi oneri di cui ai commi 2, 5, 6, 8, 13, 15, 19, 20, 23, 24, 25 e 26 dell'art. 5, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Con riferimento all'onere di spesa introdotto con il comma 12 dell'art. 5 della legge in esame, coperto con la modalità indicata nel successivo comma 13, oggetto di rilievo nel precedente capoverso, si rinvia, per quanto riguarda gli aspetti non rientranti nell'oggetto del presente referto, alla relazione sulla Parifica.

Al riguardo si rileva che anche in seguito alla lettura della relazione illustrativa inviata con nota 5 aprile 2016 (prot. 9899) non si evidenzia una dimostrazione economica e contabile della sussistenza della copertura.

Con riferimento ai commi 14 e 17 dell'art. 5 e al 15 lett. a e b dell'art. 8 si rileva la mancata indicazione della copertura dell'onere di spesa introdotto, oltre che la mancata quantificazione del medesimo.

Con riferimento alle modalità di copertura del nuovo onere di cui al comma 7 dell'art. 8 si richiama la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 1/2014/RQ. In tale sede è stata analizzata la fattispecie del rinvio a disposizioni subprimarie o a provvedimenti amministrativi per la definizione degli aspetti finanziari della legislazione, per quanto concerne sia l'individuazione degli oneri, sia il reperimento delle fonti di copertura. *“Tale modalità, [...] non pare in tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa, sulla quale insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa l'effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle normative”*.

Con riferimento al comma 13 lett. u dell'art. 8 questa Sezione rileva che non vi è alcuna esplicitazione del fatto che le predette disposizioni, siano senza copertura finanziaria in quanto dotata di “clausola di neutralità finanziaria”. In tal caso, nella relazione tecnica si sarebbero dovute esplicitare le ragioni per cui si reputa che la legge non implichi alcuna nuova o maggiore spesa a carico del bilancio

SKM

regionale. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

Per quanto non trattato dal presente Referto, rivolto esclusivamente a valutare la tecnica di quantificazione degli oneri e di copertura della spesa, si rimanda alla relazione sulla Parifica.

## **2.25 Legge Regionale 11 agosto 2015, n. 23**

**Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità).**

Con la presente legge si modificano i Titoli I e II della l.r. 33/2009 “Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità”.

In breve si ripropongono i contenuti dell’articolo 1 dal comma 1 a 27 *quater* dell’art. 1.

Ai sensi del novellato (ad opera del comma 1, lett. e) art. 2 della legge n. 33/2009 la programmazione, la gestione e l’organizzazione del sistema socio-sanitario lombardo avviene nei limiti delle risorse economiche disponibili, così riproducendo testualmente la disposizione in vigore nella formulazione originaria della disposizione legislativa.

I commi da 1 lett. d a 1 lett. f fissano l’oggetto, i principi e le finalità della legge di modifica che, unitamente alla promozione e alla sostenibilità del sistema sancite negli articoli successivi, introducono i concetti fondamentali dell’intervento legislativo in argomento.

Il comma 1 lett. g e h modificano l’art. 4 e 4 bis della l.r. 33/2009, declinando il Piano sociosanitario lombardo quale strumento, unico, integrato e pluriennale della programmazione sociosanitaria, avvalendosi di tutti i contributi derivanti dai soggetti della filiera sociosanitaria lombarda.

Il comma 1 lett. i e j sostituiscono il precedente art. 5 e 5 bis della l.r. 33/2009, declinando le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo della Regione. Viene altresì costituito il “Gruppo di approfondimento tecnico per le tecnologie sanitarie” (GATTS), l’“Osservatorio integrato” e l’“Osservatorio epidemiologico regionale”.

Il comma 1 lett. k, l, m istituiscono rispettivamente le Agenzie di Tutela della Salute (ATS) e le Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST) e le Aziende Ospedaliere (AO). In particolare, si prevede che le ATS siano dotate di personalità giuridica e di autonomia gestionale, patrimoniale e contabile e, tra le altre funzioni, stipulino contratti con tutti i soggetti erogatori.

*SKM*

Le ASST sono organismi autonomi dotati di personalità giuridica e di autonomia gestionale, patrimoniale e contabile; si articolano in un settore territoriale e uno ospedaliero. Al settore territoriale afferiscono i Presidi Ospedalieri Territoriali (POT) e i Presidi Socio Sanitari Territoriali (PreSST), che concorrono all'erogazione delle prestazioni. Le AO e i poli ospedalieri erogano attività sanitarie ospedaliere e specialistiche.

Il comma 1 lett. n sostituisce il precedente articolo 8 disciplinando le strutture private accreditate.

Il comma 1 lett. o reca disposizioni inerenti ai modelli di cura per il paziente cronico e fragile.

Il comma 1 lett. p. modifica il precedente articolo 10 relativamente al sistema e all'organizzazione delle cure primarie, prevedendo anche l'istituzione il servizio dell'infermiere di famiglia

Il comma 1 lett. q sostituisce il precedente articolo 11, istituendo l'“*Agenzia di controllo del sistema sociosanitario lombardo*” declinandone le funzioni. Lo stesso organismo, viene definito quale ente di diritto pubblico, dotato di autonomia amministrativa, organizzativa finanziaria, organismo tecnico-scientifico, terzo e indipendente dalle funzioni di governo e di programmazione.

Il comma 1 lett. r dispone in tema di organi delle ATS, delle ASST, delle AO e degli IRRCS, con particolare riferimento ai relativi requisiti per la nomina.

Il comma 1 lett. s interviene sulla disciplina per l'accesso e per la nomina di direttore sanitario, amministrativo e socioassistenziale, sostituendo il precedente art. 13 della l.r. 33/2009. L'entità della loro retribuzione vien stabilita al comma 9 della nuova formulazione dell'articolo stesso, in particolare “*La retribuzione è stabilita dalla Giunta regionale in una percentuale non inferiore al 75 per cento di quella del direttore generale e prevedendo un incremento non superiore al venti per cento dell'emolumento assegnato al raggiungimento degli obiettivi annualmente prefissati dal direttore generale*”.

Il comma 1, lett. t sostituisce articolo 14 della l.r. 33/2009, ed istituisce l'Agenzia per la Promozione del Sistema Socio Sanitario Lombardo e prevede la realizzazione di un Osservatorio delle best practice; prevede anche un piano di sviluppo delle attività di promozione del sistema sociosanitario lombardo.

Il comma 1 lett. u descrive i requisiti necessari per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività sanitaria, l'accreditamento e dispone in ordine alla contrattualistica

Il comma 1 lett. v, sostituisce il precedente articolo 14 della l.r. 33/2009, disciplinando l'attività dell'Agenzia Regionale per l'Emergenza Urgenza (AREU) - agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, avente autonomia patrimoniale, organizzativa, gestionale e contabile, sancendone il ruolo strategico non solamente in ambito sanitario. *skm*

Inoltre ai commi 7 e 8 dell'art. 14 così come nuovamente formulato viene indicato. *“In relazione al NEU (Numero emergenza Unico) la Giunta regionale assegna annualmente all'Azienda uno specifico finanziamento anche in ragione dello sviluppo futuro in collaborazione con altre amministrazioni pubbliche. 8. In occasione dell'adozione dei provvedimenti di natura programmatica, organizzativa e finanziaria, di cui al comma 7, la Giunta regionale acquisisce il parere dell'azienda sul fabbisogno necessario al regolare svolgimento delle funzioni assegnate, sia in termini di risorse umane sia di finanziamento, anche al fine di favorire e garantire la partecipazione ai soggetti del terzo settore.”*

Il comma 1 lett. w, riguarda l'organizzazione dei soggetti afferenti al sistema sociosanitario lombardo.

Il comma 1 lett.x, interviene per la valorizzazione delle professioni sanitarie istituendo presso l'Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione (Eupolis Lombardia), quale propria articolazione organizzativa, l'Accademia di formazione per il sistema sociosanitario lombardo (AFSSL), senza oneri a carico del bilancio regionale.

Il comma 1 lett. y, sostituisce il precedente art. 18 della l.r. 33/2009, prevedendo processi di stabilizzazione progressiva con riferimento al personale assunto a tempo determinato, in relazione alle effettive disponibilità economiche.

Il comma 1 lett. z riguarda le sperimentazioni gestionali.

Il comma 1 lett. aa interviene sulla Conferenza dei sindaci e relative funzioni in tema di programmazione.

Il comma 1 lett. bb dispone sul sistema informativo sanitario e sulla tessera sanitaria

Il comma 1 lett. cc dispone sul sistema informativo contabile al fine di uniformare i sistema di rilevazione delle informazioni necessarie al governo del sistema.

Il comma 1 lett. dd abroga l'art. 23 della l.r. 33/2009.

Il comma 1 lett. ee valorizza il ruolo del volontariato

Il comma 1 lett. ff reca la disciplina in ordine alla promozione e coordinamento dell'utilizzo del patrimonio mobiliare dismesso delle strutture sanitarie e sociosanitarie.

Il comma 1 lett. gg dispone in tema di unità di offerta sociosanitaria.

Il comma 1 lett. hh declina le diverse forme di finanziamento, sistematiche e aggiuntive, del SSL.

Il comma 1 lett. ii disposizioni in ordine alle maggiorazioni tariffarie a favore degli IRCCS di diritto *Skun* pubblico e di diritto privato, delle strutture sanitarie di ricovero e cura e dei poli universitari. Viene istituito l'Assessorato alla salute e politiche sociali (Welfare).

Alla medesima lettera vengono inoltre date indicazioni in merito alle misure di razionalizzazione della spesa sanitaria, le sanzioni relative alle violazioni delle norme relative ai requisiti richiesti per l'autorizzazione e accreditamento.

L'articolo 2 della legge reca le disposizioni finali e la disciplina transitoria.

Gli aspetti contabili della legge vengono affrontati nell'art. 3, con la quale si stabilisce che *“Agli oneri finanziari di natura corrente derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con le risorse allocate alla missione 13 'Tutela della Salute' programma 01 'Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo I 'Spese correnti' e Titolo IV 'Rimborso Prestiti' - ed al programma 07 'Ulteriori spese in materia sanitaria' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio regionale 2015-2017, quantificate in € 18.268.357.111,90 per l'anno 2015, in € 17.965.204.321,00 per l'anno 2016 ed in € 17.955.204.321,00 per il 2017.*

*Agli oneri finanziari in conto capitale derivanti dall'attuazione della presente legge si provvede con le risorse allocate alla missione 13 'Tutela della Salute' programma 05 'Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari' – Titolo II 'Spese in conto capitale' del bilancio regionale 2015-2017, quantificate in € 160.526.021,00 per l'anno 2015, in € 10.410.160,00 per l'anno 2016 ed in € 6.071.061,00 per il 2017” (commi 1 e 2).*

Agli oneri per incremento attività finanziarie derivanti dall'attuazione della legge la Regione provvede con le risorse allocate al programma 07 'Ulteriori spese in materia sanitaria' - Titolo III 'Spese per incremento attività finanziarie' del bilancio regionale 2015-2017, quantificate in € 110.000.000,00 per l'anno 2015 (comma 3).

Agli oneri derivanti dallo sviluppo di nuovi servizi e dal miglioramento dei livelli di offerta delle prestazioni la Regione provvede nei limiti dei risparmi derivanti dall'applicazione delle misure di razionalizzazione di cui alla presente legge (comma 4).

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati sessantasei emendamenti, sprovvisti, nella maggior parte, dei casi della relazione.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che la norma finanziaria garantirebbe il *“mantenimento dell'equilibrio complessivo di bilancio, che prevede che all'attuazione della legge stessa si provveda con le risorse allocate nel bilancio regionale 2015-2017. In altre parole per ogni aumento di spesa occorre rinvenire, dalle azioni di razionalizzazione previste, una equivalente riduzione della spesa.* Nella tabella *allegato B (scheda per copertura finanziaria pdl con oneri aggiuntivi) viene pertanto rappresentato il finanziamento del SSR secondo gli interventi e le missioni approvate, definito a legislazione vigente e approvato con legge regionale 37 del 30/12/2014. Tale finanziamento rappresenta il limite massimo delle* 

*risorse allocabili che resterà quindi invariato, mentre potranno essere rimodulati gli ambiti di destinazione della spesa”.*

Si aggiunge anche che *“il progetto di legge indica una finalizzazione nell’uso dei possibili risparmi e non introduce aumenti incontrollati di spesa, e resta quindi compatibile con il dettato della norma finanziaria e con la salvaguardia dell’equilibrio economico finanziario del SSR”.*

Segnatamente, oltre alle riduzioni attese dalla limitazione quantitativa delle aziende sanitarie (illustrate successivamente con riferimento alla specifica voce di costo), vengono previste le seguenti ulteriori attività, di cui sono indicati gli effetti positivi sulla spesa sanitaria:

- A. Potenziamento delle attività di valutazione, di sviluppo del governo clinico e di controllo (art. I, lettera h) ‘Funzioni della Regione’ e lettera n) ‘Agenzia di controllo del sistema sociosanitario lombardo’) e conseguente riduzione del 2% dei ricoveri potenzialmente inappropriati (circa 90 M€) e delle prestazioni ambulatoriali (55 M€). *“Tale riduzione può costituire la base per un corrispondente aumento dell’offerta legata ai bisogni crescenti, a parità di risorse contrattuali, ovvero permettere un’effettiva riduzione di spesa in termini di contratti per gli erogatori privati e di spesa per personale e beni e servizi per gli erogatori pubblici.”*
- B. Progressivo processo di accentramento e funzionamento con modelli a rete di unità operative diagnostiche o cliniche e conseguente riduzione, per le aziende sanitarie pubbliche, della spesa di personale e beni e servizi (a regime fino a 50 M€).
- C. Riduzione della frammentazione e delle sovrapposizioni dell’offerta in ambito sanitario e sociosanitario e conseguenti economie *“stimabili in ulteriori 50-60 M€”*.
- D. Azioni volte a istituire nuove entrate rispetto al Fondo Sanitario, previste dall’internazionalizzazione del sistema sanitario lombardo (art.I lettera q) ‘Agenzia per la promozione del Sistema Socio Sanitario Lombardo’).

Nella relazione si rileva altresì, con riferimento alla cura dei pazienti cronici, una differente allocazione delle risorse a parità di spesa complessiva *“con una riduzione dei costi di trattamento per assistito del regime ospedaliero e ambulatoriale (grazie anche allo sviluppo previsto di tecniche di telemedicina), e un aumento dei costi legati alla maggior continuità dell’assistenza farmaceutica e all’attivazione di servizi di care management”* e, in relazione allo sviluppo di nuovi servizi per potenziare le cure territoriali, la qualificazione/incentivazione del personale del SSR e la sua stabilizzazione, oltre che lo sviluppo del sistema informativo e l’estensione della gamma di prestazioni offerte anche ad ambiti non coperti oggi dai LEA, con conseguente introduzione di potenziali fattori di incremento di spesa.

Per la determinazione degli impatti economici collegati a tali fattori la relazione contiene una distinzione fra voci per le quali l'effetto espansivo della spesa è direttamente dipendente dall'applicazione della norma e casi di aumento di spesa progressivo e graduale, "vincolato alle risorse che potranno essere messe a disposizione dagli interventi di razionalizzazione di cui al punto 1) e dagli eventuali incrementi del Fondo Sanitario previsto dal Patto per la Salute".

*"Alla prima categoria appartengono:*

- *i costi di istituzione e funzionamento delle Agenzie di controllo e di promozione del SSL, previste art. 1, lettere m) e q), per le quali è prevedibile un finanziamento iniziale di avviamento una tantum e un costo di funzionamento complessivo non superiore a 5 MC/anno. Va detto al riguardo che la costituzione di tali agenzie determina, come visto nei paragrafi precedenti, potenziali elementi di risparmio e che il personale necessario per il funzionamento delle agenzie potrebbe in parte essere trasferito dagli organici eccedenti delle ATS, senza quindi comportare costi aggiuntivi;*
- *i costi – una tantum – previsti dalle norme transitorie per l'uniformazione del sistema informativo ed il completamento dell'informatizzazione della cartella clinica sono stimabili non inferiori a 100 milioni di euro;*
- *i costi di investimento strutturale e tecnologico necessari per riqualificare i piccoli presidi, i poliambulatori o le sedi distrettuali esistenti secondo le tipologie di offerta territoriale, sono stimabili in non meno di 70-80 milioni, considerando una quota di 500k€ per ogni sede distrettuale da convertire in PreSST e in IMC l'investimento per la conversione di presidi ospedalieri/riabilitativi in POT. Si prevede però che tali costi potranno essere riassorbiti a regime e la nuova articolazione più orientata a una minore intensità assistenziale potrà rispondere ai bisogni territoriali introducendo anche risparmi di spesa.*

*Rientrano invece tra le aree di potenziale incremento che possono essere progressivamente finanziate con i risparmi e gli eventuali incrementi del Fondo:*

- *il potenziamento delle cure primarie, sia attraverso l'istituzione delle UCCP con l'assegnazione dei fattori produttivi correlati, sia attraverso l'introduzione della figura dell'infermiere di famiglia (art.1 lettera m) 'Sistema delle cure primarie') e più in generale il potenziamento del Sistema territoriale (art 1 lettera j); in questi casi gli incrementi di spesa possono essere potenzialmente rilevanti. Stimando, per esempio, un fabbisogno di circa 2000 per le funzioni di infermiere di famiglia da dedicare ai pazienti cronici andrebbe prevista una spesa aggiuntiva di circa 90MC/anno. Va d'altra parte osservato che l'integrazione in un unico soggetto – l'ASST – dell'intera filiera di erogazione dei servizi permette di attenuare l'impatto economico del potenziamento della rete territoriale in quanto lo stesso può – almeno in parte – avvenire attraverso*

SRM

*la revisione dei processi organizzativi e la riqualificazione di risorse impiegate (vedi punti I - C, D, E) per l'assistenza ospedaliera, salvaguardando i livelli occupazionali;*

- *gli interventi rivolti al personale delle aziende sanitarie pubbliche. Sono infatti previsti processi di progressiva stabilizzazione, previsti all'art. 2 comma 7 (Disciplina transitoria). La stabilizzazione, intendendosi riferita esclusivamente al personale a tempo determinato, non è fonte di incremento, ma di strutturazione della spesa per il personale. Sono altresì previste forme integrative contrattuali con retribuzioni aggiuntive, l'obbligo di sostituzione personale in gravidanza, la finalizzazione dei risparmi organizzativi delle aziende in incentivazione del personale (art.1, lettera u) 'Valorizzazione e sviluppo delle professioni sanitarie mediche e non mediche') ed il finanziamento di ulteriori borse di specializzazione. Tali previsioni dovranno essere comunque attuate nel rispetto degli obblighi della normativa nazionale, richiamati nel patto per la salute 2014-2016 di riduzione della spesa di personale dell'1.4% rispetto al 2004, da ottenere entro il 2020;*
- *la previsione – contenuta nell'art. 2, comma 4 - di estendere l'offerta. Al riguardo va precisato che, le prestazioni cui ci si riferisce con il comma in questione devono intendersi esclusivamente riferite al miglioramento quali-quantitativo dei livelli di offerta delle prestazioni già ricomprese nei LEA o alla possibilità di ricomprendere quelle che rientreranno nella prossima revisione dei LEA, in discussione a livello nazionale. Allo stesso modo deve darsi per inteso che le prestazioni sociali restano a carico degli enti che ne hanno le competenze e non possono essere finanziate dal FSR e dal bilancio regionale, se non per la quota già oggi sostenuta attraverso il fondo sociale regionale e specifici finanziamenti statali che transitano dalla Regione”.*

In via preliminare si rileva che la sostenibilità economico-finanziaria della presente legge presuppone l'affidabilità della previsione, contenuta nella relazione tecnico-finanziaria, circa il mantenimento dell'equilibrio complessivo di bilancio, fondato sulla corrispondenza fra aumento di spesa ed equivalente riduzione della medesima.

Tale corrispondenza viene illustrata, a grandi linee, nella relazione tecnico-finanziaria. Considerata la rilevanza del settore in discorso, anche in termini di spesa, diventano, peraltro, determinanti gli aspetti quantitativi e l'affidabilità dei criteri di stima utilizzati. Al riguardo si osserva che dalla relazione non emergono in modo compiuto i dati concreti che hanno fondato le ipotesi di riduzione ed aumento di spesa e i criteri di stima utilizzati per le quantificazioni di segno positivo e negativo.

A ciò si aggiunge un'incertezza connaturale alle numerose variabili, endogene ed esogene, relative al lato dell'offerta e della domanda degli effetti economico-finanziari che la riforma produrrà nel futuro. Ne deriva che la sostenibilità nel corso del tempo del sistema sanitario introdotto dalla legge in esame

non appare agevolmente ricostruibile sulla base della relazione prodotta (analogamente, anche se in relazione ad altra fattispecie, la Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativa alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio-aprile 2016).

La Corte costituzionale, con recenti pronunce (n. 188/2015 e n. 10/2016), ha ricordato che *“ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] il principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione, e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione”*. Il principio del buon andamento – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria regionale e di quella di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare a legislazione vigente”.

Le sopra esposte considerazioni devono intendersi richiamate con riferimento alle singole voci di spesa e relativa copertura analizzate di seguito.

Con riferimento ai gruppi di lavoro introdotti dal comma 1, lett. i e j, dell'art. 1 della presente legge, che modificano i precedenti artt. 5 e 5 bis della l.r. 33/2009, si rileva che non viene indicato, né quantificato, l'onere di spesa relativo alla costituzione delle strutture collegiali, né viene indicata e motivata l'eventuale neutralità finanziaria dei medesimi.

L'istituzione delle Agenzie di Tutela della Salute (ATS), Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST) e Aziende Ospedaliere (AO) di cui al comma 1 lett. k, l, m comporta, secondo quanto affermato nella relazione tecnico-finanziaria, una riduzione della spesa in conseguenza della riduzione complessiva del numero delle aziende sanitarie, oltre che delle spese di gestione.

La relazione tecnico-finanziaria afferma che tali trasformazioni determinano una riduzione della spesa dovuta inizialmente ai minori compensi da erogare ai componenti delle direzioni strategiche (minor spesa di oltre 3M€/anno), che diminuiscono in ragione della razionalizzazione, e progressivamente è collegata all'aggregazione di sedi e unità operative, prudenzialmente stimata in 5 M€/anno a regime (2020).

Nella stessa direzione (di riduzione della spesa) agisce innanzitutto, in base a quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria, il progressivo accentramento di funzioni amministrative, derivante dalle fusioni aziendali previste - in particolare per le ATS - e dalla possibilità che le stesse ATS,

SKM

operando su una dimensione di area vasta, possano svolgere ruoli di servizio sovrazionali, ottenendo economie di scala in termini di personale e di spesa per beni e servizi. Tali trasformazioni comporterebbero una diminuzione dei costi *“derivanti dal minor turn over di personale amministrativo stimabile non inferiore a 10 -15 MC per anno e in oltre 60-75 MC a regime”*.

Un ulteriore miglioramento dell'efficienza deriverebbe dalla progressiva attivazione della centrale unica di acquisti, dall'individuazione di prezzi di riferimento e standard, dalla concentrazione dell'offerta. *“Stimando che l'effetto di queste politiche possa determinare in tre anni una riduzione della spesa per beni e servizi pari al 4-5%, si può prevedere una minor spesa di oltre 200 MC; tali risorse costituiranno una base indispensabile per finanziare la maggior spesa derivante dall'innovazione, con particolare riferimento agli ambiti dei dispositivi medici e dei farmaci”*.

Con riferimento alle agenzie di cui rispettivamente al comma 1, lett. q, lett. t e lett. v, dell'art. 1 questa Sezione osserva che, ai sensi dell'art. 19, primo comma, l. n. 196/2009, *“le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”*. Su questa linea, il secondo comma dell'art. 19 cit. sancisce che l'obbligo di copertura finanziaria imposto alle regioni va assolto non solo quando i nuovi e maggiori oneri sono a carico della *“loro finanza”*, ma anche quando sono a carico *“della finanza di altre amministrazioni”*, in ossequio all'art. 81 Cost. In aderenza alla regola - espressione dell'art. 81 Cost. - secondo cui le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri anche quando questi sono a carico *“della finanza di altre amministrazioni”*, questa Sezione reputa che nella relazione tecnica alla legge si sarebbero dovuti quantificare gli oneri a carico degli organismi istituiti.

In base alla relazione tecnico-finanziaria, la costituzione di tali agenzie determina, nei termini sopra riferiti, potenziali elementi di risparmio. Viene altresì aggiunto che il personale necessario per il funzionamento delle agenzie potrebbe in parte essere trasferito dagli organici eccedenti delle ATS, *“senza quindi comportare costi aggiuntivi”*. I costi di istituzione e funzionamento delle Agenzie di controllo e di promozione del SSL, previste art. 1, lettere m) e q), per le quali sono individuati in un finanziamento iniziale di avviamento e in un costo di funzionamento complessivo non superiore a 5 MC/anno.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria *“la costituzione di tali agenzie determina, come visto nei paragrafi precedenti, potenziali elementi di risparmio e che il personale necessario per il funzionamento delle agenzie potrebbe in parte essere trasferito dagli organici eccedenti delle ATS, senza quindi comportare costi aggiuntivi”*. SRM

Con riferimento al contenuto delle disposizioni di cui alle altre lettere del comma 1 dell'art. 1 della presente legge si rileva che non viene dato conto dell'eventuale onere introdotto con le medesime norme, né dell'eventuale neutralità finanziaria delle medesime.

In relazione alla copertura degli oneri di spesa di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 3, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Con riferimento alla copertura individuata nel comma 4 dell'art. 3, si rileva innanzitutto che il relativo ammontare non è quantificato. Al riguardo si rimanda a quanto sopra rappresentato in ordine al fatto che l'operazione di “quantificazione degli oneri”, per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore.

Per quanto non trattato dal presente Referto, rivolto esclusivamente a valutare la tecnica di quantificazione degli oneri e di copertura della spesa, si rimanda alla relazione sulla Parifica.

## **2.26 Legge Regionale 24 settembre 2016, n. 24**

**Integrazioni alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere). Disciplina delle cessioni a fini solidaristici da parte di enti non commerciali.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, disciplina le “cessioni a fini solidaristici”, in particolare da parte di enti non commerciali, di fiori, piante, frutti o altri generi, alimentari e non, effettuate sul suolo pubblico o suolo privato aperto al pubblico, aventi come scopo principale la beneficenza e il

*SRM*

sostegno ad iniziative caritatevoli, solidaristiche e di ricerca, attività denominate anche 'di raccolta fondi'.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che *“l’insieme delle modifiche proposte non implica maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Tali modifiche non originano specifici sviluppi organizzativi né nuove o diverse azioni amministrative e pertanto sono da ritenersi pienamente neutre sul piano della finanza pubblica”*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

## **2.27 Legge Regionale 24 settembre 2015, n. 25**

**Modificazioni e integrazioni alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) concernenti le fiere.**

Con la legge in oggetto, di iniziativa consiliare, si intende disciplinare l’istituzione delle fiere legate a particolari ricorrenze o festività, mantenendo in capo ai comuni la facoltà della loro disciplina, stabilendo tuttavia un contemperamento delle esigenze di operatori itineranti ed amministratori locali, mediante una programmazione concordata, che passi attraverso le commissioni consultive appositamente istituite presso i comuni.

La relazione tecnico- finanziaria conferma la neutralità finanziaria della presente legge sia a carico di Regione Lombardia sia a carico dei comuni.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Al riguardo la Sezione richiama l’attenzione sull’importanza di fornire la motivazione della neutralità finanziaria delle disposizioni legislative introdotte. Ciò in quanto l’art. 17, comma 7, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 prevede che le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria recano nella relazione tecnica i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse esistenti e delle somme già stanziare in bilancio.

*Sfm*

## **2.28 Legge Regionale 24 settembre 2015, n. 26**

**Manifattura diffusa creativa e tecnologica 4.0**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, intende riconoscere e valorizzare il lavoro artigiano promuovendone l'innovazione attraverso l'integrazione tra la tradizione e le nuove conoscenze tecnologiche, favorendo l'insediamento della manifattura innovativa, promuovendo la valorizzazione del capitale umano e sostenendo l'occupazione.

Dalla norma finanziaria art. 12, si evince che:

*"1. Alle spese derivanti dall'applicazione degli articoli 4 (Promozione e manifattura innovativa), 5 (Contributi e accesso al credito) e 8 (Laboratori e officine della ricerca e dell'innovazione) si provvede con:*

*a) le risorse a destinazione vincolata provenienti da assegnazioni statali e comunitarie POR FESR 2014-2020 nei limiti delle disponibilità e nell'ambito delle azioni programmate Asse 3 'Promuovere la competitività delle PMI' (OT 3), quantificate in euro 206.497.000,00 nel settennio;*

*b) le risorse disponibili presso il Fondo regionale per le agevolazioni finanziarie all'artigianato di cui alla legge regionale 16 dicembre 1996, n. 34 (Interventi regionali per agevolare l'accesso al credito alle imprese artigiane), il Fondo di rotazione imprenditorialità - FRIM e il Fondo attrattività degli investimenti di cui alla l.r. 11/2014;*

*c) le risorse regionali quantificate in euro 100.000,00 per l'anno 2015, euro 100.000,00 per l'anno 2016 e in euro 100.000,00 per l'anno 2017 stanziare alla missione 14, programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' del Bilancio di previsione 2015-2017.*

*2. Alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 6 (Ricerca, innovazione e tecnologia) si fa fronte con le risorse a destinazione vincolata provenienti da assegnazioni statali e comunitarie POR FESR 2014-2020 nei limiti delle disponibilità e nell'ambito delle azioni programmate Asse 1 'Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione' (OT 1), quantificate in euro 349.355.000,00 nel settennio.*

*3. Alle spese per la realizzazione dei percorsi formativi di cui articolo 7 (Percorsi formativi per l'artigianato) si fa fronte per il triennio 2015-2017 nei limiti delle risorse disponibili dell'Asse 3 del POR - FSE 2014/2020 allocate alla missione 4 "Istruzione e Diritto allo studio", programma 2 "Altri ordini di istruzione universitaria" dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2015-2017.*

*4. Alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 10 (Programmi straordinari) si provvede con le risorse a destinazione vincolata provenienti da assegnazioni statali e comunitarie POR FESR 2014-2020 nei limiti delle disponibilità e nell'ambito delle azioni programmate Asse 3 'Promuovere la competitività delle PMI' (OT 3), quantificate in euro 31.800.000,00 nel settennio.*

*5. Ulteriori risorse per le spese di cui agli articoli 4, 5, 8 e 10 possono essere annualmente stanziare con legge di Bilancio a valere sulla missione 14, programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' e sulla missione 14, programma 3 'Ricerca e innovazione'.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati cinque emendamenti.

In relazione alla copertura della spesa disposta con l'art. 4, comma 1, seconda parte e con l'art. 4, comma 2, sono state richieste due integrazioni istruttorie: la prima in data 2 maggio 2016 (prot. 11185) e la seconda in data 6 maggio 2016 (prot. 11459), alle quali Regione Lombardia ha risposto fornendo alcune precisazioni in merito all'utilizzo delle risorse comunitarie a copertura dell'onere introdotto.

Segnatamente, con nota del 2 maggio 2016 (prot. 11185), Regione Lombardia precisa che le risorse comunitarie, in quanto già stanziata a bilancio e quantificabili per il settennio che include il triennio finanziario di riferimento della norma finanziaria, possano costituire copertura finanziaria delle spese contemplate della legge in esame. In particolare esse, al momento della definizione delle disposizioni della l.r. 26/2015, erano già state stanziata a bilancio, sia in entrata che in spesa, con i provvedimenti POR FSE 2007-2013 (l.r. 35/2008 art.1 commi 28-30), POR FSE 2014-2020 (D.G.R n. 3339/2015; l.r. 22/2015 Assestamento al bilancio 2015-2017- art. 5 comma 9) e POR FESR 2014-2020 (l.r. 22/2015 Assestamento al bilancio 2015-2017- art. 5 comma 9).

Viene segnalato infine che suddette risorse, stanziata con la l.r. 22/2015 e richiamate dalla norma finanziaria della l.r. 26/2015 sono state, a invarianza totale di risorse previste nel relativo piano finanziario, rimodulate nel settennio in base alla l.r. 44/2015, ossia con la legge del bilancio di previsione 2016-2018.

Inoltre il quadro delle risorse comunitarie - sia FESR che FSE- a bilancio è in fase di ulteriori modifiche, a seguito delle operazioni di ri-stanziamento di risorse non impiegate nel 2015.

Regione Lombardia ha altresì provveduto ad allegare alla propria risposta istruttoria una serie di estrazioni di capitoli di spesa relativa al POR FESR 2014-2020.

Con la seconda integrazione istruttoria del 6 maggio 2016 (prot. 11459), Regione Lombardia ha fornito una specifica dei capitoli di entrata delle programmazione comunitaria sui quali le risorse relative ai POR FESR 2014-20120, POR FSE 2007- 2013 e POR FSE 2014-2020 sono state stanziata, con la relativa estrazione dei capitoli in entrata.

In relazione a tali modalità di copertura, individuate a seguito dell'esame istruttorio, si rileva che le modalità di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicate nell'art. 17 della legge n. 196/2009, applicabile, ai sensi dell'art. 19 legge n. 196/2009, anche alle leggi regionali. SRM

La legge di contabilità consente – all'art. 17, comma 1 - la copertura con nuove o maggiori entrate solo previa modifica di una norma che, a parità di condizioni, generi direttamente maggior gettito: il principio viene ribadito nel comma 1 bis del medesimo art. 17, laddove si esclude che maggiori

entrate a legislazione vigente possano svolgere la funzione di copertura. In particolare, la copertura finanziaria delle leggi di spesa può essere effettuata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, previsti dal successivo art. 18 (con preclusione sia dell'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia dell'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione, nello stato di previsione dell'entrata, delle risorse da utilizzare come copertura);
- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con preclusione di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

In aderenza alla tipicità delle modalità di copertura delle leggi di spesa (art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009), anche regionali (art. 19 legge n. 196/2009), la Sezione ritiene opportuno che la copertura dei nuovi oneri di spesa sia prevista dal legislatore regionale facendo direttamente riferimento alle modalità indicate nella legge di contabilità, oltre che richiamando in via indiretta la fonte che ha determinato la capienza del nuovo onere introdotto.

Per quanto riguarda la copertura di spesa prevista nell'art. 12, comma 1, lett. b si richiama quanto sopra rappresentato con riferimento alla copertura effettuata utilizzando le risorse allocate presso Finlombarda S.p.A.

Con riferimento all'onere contenuto nell'art. 12, comma 1, lett. c la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *"ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile"*.

Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

## 2.29 Legge Regionale 1 ottobre 2015, n. 27

### Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, intende disciplinare e mettere a sistema le risorse e gli operatori turistici regionali, alla luce dei nuovi paradigmi della progettazione di esperienze turistiche innovative, adattando e gestendo con metodi nuovi l'offerta turistica esistente, al fine di valorizzarla nel mercato nazionale e internazionale.

Vengono promossi meccanismi di cooperazioni assegnando alle province e alla Città metropolitana di Milano funzioni amministrative in materia di turismo.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 87.

Agli oneri finanziari di natura corrente - derivanti dall'attuazione delle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), e), f), h), i), k), l (commercializzazione dei servizi turistici con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali), m (fruizione del patrimonio e dei servizi turistici anche attraverso strumenti innovativi quali la carta del turista per la fruizione integrata dei servizi di trasporto pubblico, sanitari e dei luoghi di cultura), n (accessibilità alle strutture e ai servizi turistici e la progressiva eliminazione di barriere architettoniche), p (valorizzazione del turismo per le famiglie) e q (Promozione del turismo religioso) e di cui all'articolo 5, comma 3 -, quantificate in euro 4.215.901,00 per l'anno 2015 e in euro 3.215.900,00 per gli anni 2016 e 2017, la Regione provvede rispettivamente per l'anno 2015 per euro 3.665.901,00 e per gli anni 2016 e 2017 per euro 2.665.900,00 con le risorse disponibili alla missione 07 'Turismo' programma 01 'Sviluppo e valorizzazione del turismo', e per euro 550.000,00 con le risorse disponibili alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività' programmi 1 'Industria PMI e Artigianato' e 2 'Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio 2015-2017 (comma 1).

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che le risorse correnti complessivamente destinate all'attuazione della presente legge, pari a € 4.215.901,00 per l'anno 2015, a € 3.215.900,00 rispettivamente per ciascun anno 2016 e 2017, che saranno utilizzate per il perseguimento delle finalità indicate nell'art. 2, risultano così suddivise:

- a. attività di promozione/comunicazione tradizionale e on line finalizzate alla migliore visibilità e posizionamento sul mercato nazionale. A tali oneri finanziari, stimati in € 700.000,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" 14 "Sviluppo economico e competitività" programmi 1 "Industria PMI e Artigianato" e 2 "Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2015-2017;

- b. azioni di promozione e di supporto agli operatori per la commercializzazione dell'offerta turistica locale attraverso la partecipazione a manifestazioni fieristiche di settore sui mercati esteri di interesse prioritario. Agli oneri finanziari per le attività di cui sopra, stimati in € 765.901,00 si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" 14 "Sviluppo economico e competitività" programmi 1 "Industria PMI e Artigianato" e 2 "Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2015-2017;
- c. attivazione, sulla scorta delle esperienze maturate negli anni precedenti, di forme di collaborazione istituzionale con gli Enti locali, CCIAA, enti territoriali e statali. Agli oneri finanziari per le attività di cui sopra, stimati in € 1.150.000,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" 14 "Sviluppo economico e competitività" programmi 1 "Industria PMI e Artigianato" e 2 "Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2015-2017;
- d. valorizzazione del turismo religioso a cui oneri finanziari, stimati in € 1.600.000,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2015-2017.

Alle spese in conto capitale derivanti dall'attuazione degli interventi di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), d), i), k), l), m), n), o) e p) - relativamente ad interventi infrastrutturali per il completamento degli itinerari ciclopedonali sulla sponde del lago d'Isco, ad interventi strutturali per lo sviluppo turistico sui laghi lombardi, all'implementazione di partenariati locali per implementare l'attrattività turistica lombarda, nonché all'acquisto, alla riqualificazione, alla ristrutturazione, al completamento e all'ammodernamento di immobili da destinarsi ad attività delle imprese e a strutture ricettive alberghiere - e all'articolo 5, comma 2, quantificate in euro 14.280.580,00 a valere sull'esercizio 2015, la Regione provvede, ai sensi dell'art. 87, comma 2 della legge in esame, per euro 7.900.000,00 con le risorse complessivamente disponibili alla missione 07 'Turismo' programma 01 'Sviluppo e valorizzazione del turismo' e per euro 6.380.580,00 con le risorse disponibili alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività' programmi 1 'Industria PMI e Artigianato' e 2 'Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' del bilancio 2015-2017 (comma 2).

Sempre dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che le risorse in conto capitale complessivamente destinate all'attuazione della presente legge, pari a € 14.280.580,00 per l'anno 2015 sono quantificate considerando:

1. *"la realizzazione del progetto "Lavori di completamento itinerari ciclopedonali sulla sponda orientale del Lago d'Iseo" a completamento del progetto già realizzato e finanziato con Fondo FIP di cui alla dgr VIII/7218 del 27.05.2008.*

*Tale progetto verrà co-finanziato con il Fondo per la realizzazione di progetti infrastrutturali di rilevanza regionale ex l.r. 31/1996 e si stima una spesa di € 900.000,00 cui si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio 2015-2017.*

2. *L'avvio di Convenzioni per la valorizzazione di brand trainanti e per la realizzazione di interventi infrastrutturali del territorio, finalizzate allo sviluppo di pacchetti turistici esperienziali sui laghi Lombardi.*

*Agli oneri finanziari per le attività di cui sopra, stimati in € 800.000,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio 2015-2017.*

3. *il consolidamento di partenariati e aggregazioni attivati a livello locale.*

*Agli oneri finanziari per le attività di cui sopra, stimati in € 6.755.580,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" 14 "Sviluppo economico e competitività" programmi 1 "Industria PMI e Artigianato" e 2 "Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio 2015-2017.*

4. *Saranno inoltre sviluppate forme di finanziamento volte alla complementarità delle azioni di promozione e commercializzazione del prodotto turistico lombardo e all'incremento dell'attrattività. Agli oneri finanziari per le attività di cui sopra, stimati in € 5.825.000,00, si provvede con le risorse stanziare alle Missione 7 "Turismo" programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" 14 "Sviluppo economico e competitività" programmi 1 "Industria PMI e Artigianato" e 2 "Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio 2015-2017".*

Ai sensi dell'art. 87, comma 3 della presente legge, alla dotazione finanziaria del fondo di cui all'articolo 80 si fa fronte per l'anno 2015 con le risorse già allocate nei fondi istituiti presso Finlombarda, ai sensi delle ll.rr. 36/1988 e 15/2007, finalizzate al turismo e, in quota parte, con le risorse di cui alla l.r. 6/2010, relative all'attrattività del territorio. Eventuali ulteriori risorse possono essere determinate con legge di approvazione del bilancio degli esercizi successivi (comma 3).

*SPM*

Alle spese di gestione del fondo, quantificate in euro 30.000,00, si provvede con le risorse allocate alla missione 7 'Turismo' programma 01 'Sviluppo e valorizzazione del turismo' del bilancio 2015-2017 (comma 4).

Per gli esercizi successivi al 2015 le spese in conto capitale di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), d), i), k), l), m), n), o) e p) e all'articolo 5, comma 2, è previsto che le spese siano determinate annualmente con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari (comma 5).

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati diciassette emendamenti, privi di relazione ad eccezione degli emendamenti n. 36 e 46.

Con riferimento ai commi 1, 2, e 4 dell'art. 87 la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Con riferimento al comma 3 dell'art. 87, che individua la copertura alla spesa introdotta utilizzando le risorse dei fondi allocato presso Finlombarda S.p.A., si richiama quanto sopra illustrato nella parte generale.

Con riferimento al comma 5 del medesimo articolo, con cui si rinvia a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri introdotti dalla legge in esame, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, le leggi regionali che dispongono spese a carattere plurienuale 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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014). Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

## **2.30 Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 28**

### **Ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia e il Governo del Quebec in materia di ricerca e innovazione**

Con la legge regionale, di iniziativa di Giunta, viene ratificata l'intesa tra Regione Lombardia ed il Governo del Québec, in materia di ricerca e innovazione nel settore delle tecnologie manifatturiere avanzate, sottoscritta il 27 ottobre 2014 dall'Assessore all'Agricoltura della Regione Lombardia e dal Ministro delle Relazioni Internazionali e della Francofonia nonché dal Ministro dell'Economia, dell'Innovazione e delle Esportazioni del Québec.

Nella relazione accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili, viene asserito che *“Data la natura dell'atto in oggetto, che esplicita intenti programmatici volti al rafforzamento delle collaborazioni bilaterali, dall'intesa non derivano impatti finanziaria immediati. Resta fermo che la realizzazione di attività e progetti in attuazione dell'intesa è condizionata alla disponibilità di risorse di bilancio delle Parti e al rispetto dell'indicazione del DAR, per cui le attività programmate non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (nota PCDM/DAR prot. n. 0014072 del 22 ottobre 2014)”*. SKM

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Al riguardo si precisa che non può invece accogliere la giustificazione della mancanza di nuovi o maggiori oneri derivanti dal fatto che siano già presenti risorse in bilancio che provvedano alla relativa copertura. La valutazione della novità della spesa- riferita al fatto che il provvedimento legislativo preveda un'iniziativa o un'attività "costosa" – è, infatti, logicamente precedente dall'esame della quantificazione e della modalità di copertura dell'onere introdotto.

### **2.31 Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 29**

**Ratifica dell'intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti fra la Regione Lombardia e il Cantone Ticino.**

Con la legge regionale, di iniziativa di Giunta, viene ratificata l'intesa di coordinamento transfrontaliero per la gestione dei materiali inerti fra la Regione Lombardia e il Cantone Ticino, sottoscritta il 12 marzo 2015 a Mezzana/Balerna (Canton Ticino) dall'Assessore all'Ambiente, Energia e Sviluppo Sostenibile della Regione Lombardia e dal Consigliere di Stato della Repubblica e Cantone Ticino.

Nella relazione accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili, viene affermato che *"l'intesa non comporta oneri finanziari a carico della Regione. Trattasi, infatti di disposizioni di carattere programmatico e di coordinamento di attività di collaborazione bilaterale ordinarie, che non prevedono attività la cui attuazione necessiti di impegni finanziari."*

*Resta fermo che la realizzazione di attività e progetti discendenti dall'Intesa è condizionata alla disponibilità di risorse di bilancio delle parti e al rispetto dell'indicazione del DAR per cui le attività programmate non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (nota PCDM/DAR prot. n. 0017820 del 29 dicembre 2014)".*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Al riguardo si precisa che non può invece accogliere la giustificazione della mancanza di nuovi o maggiori oneri derivanti dal fatto che siano già presenti risorse in bilancio che provvedano alla relativa copertura. La valutazione della novità della spesa- riferita al fatto che il provvedimento legislativo preveda un'iniziativa o un'attività "costosa" – è, infatti, logicamente precedente dall'esame della quantificazione e della modalità di copertura dell'onere introdotto.

*sfm*

## 2.32 Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 30

**Qualità, innovazione ed internazionalizzazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro in Lombardia. Modifiche alle ll.rr. 19/2007 sul sistema di istruzione e formazione e 22/2006 sul mercato del lavoro.**

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, vengono modificate ed integrate le leggi regionali 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia) e 28 settembre 2008, n. 22 (Il mercato del lavoro in Lombardia). La stessa intende favorire un percorso duale tra formazione e lavoro, anche nell'ottica degli orientamenti comunitari promuovendo nuovi modelli fondati su una stretta relazione tra istituzioni formative, mondo del lavoro sostenendo altresì gli studenti capaci e meritevoli e la mobilità internazionale degli stessi. L'art. 1 introduce alcune modifiche relativamente agli interventi attinenti alla dote merito, alla realizzazione di azioni afferenti alla mobilità internazionale, oltre alle risorse previste dai singoli programmi comunitari (destinati agli studenti di secondo ciclo Es. Programma Erasmus), oltre che alla realizzazione degli interventi relativi alla costituzione delle reti territoriali per l'apprendimento permanente.

Nella norma finanziaria (art. 4) e nella relazione tecnico-finanziaria accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili, viene affermato che:

*“1. Alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 1 si fa fronte con le risorse regionali pari a euro 90.902.000,00 per il 2015 ed euro 90.602.000,00 per il 2016 e il 2017 allocate alla missione 4, programma 2 dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2015-2017, con le risorse a destinazione vincolata provenienti da assegnazioni statali e con le risorse dei POR - FSE programmazione 2007-2013 per euro 60.000.000,00 sul 2015 e POR - FSE programmazione 2014-2020 per euro 95.500.000,00 Asse 3 'Istruzione e Formazione' (OT 10) per il 2016 - 2017, nonché con le risorse a valere sul bilancio ministeriale del Programma Garanzia Giovani.*

*2. Alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 2 si fa fronte con le risorse a destinazione vincolata provenienti da assegnazioni statali, con le risorse dei POR - FSE programmazione 2007-2013 per euro 25.000.000,00 sul 2015 e POR - FSE programmazione 2014-2020 per euro 125.000.000,00 Asse 1 'Occupazione' (OT 8) per il 2016 - 2017, nonché con le risorse a valere sul bilancio ministeriale del Programma Garanzia Giovani”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risultano presentati ed approvati dieci emendamenti.

Con riferimento al nuovo onere di spesa contenuto nell'art. 4, comma 1, prima parte la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

In relazione alla copertura della spesa disposta con l'art. 4, comma 1, seconda parte e con l'art. 4, comma 2, sono state richieste due integrazioni istruttorie: la prima in data 2 maggio 2016 (prot. 11185) e la seconda in data 6 maggio 2016 (prot. 11459), alle quali Regione Lombardia ha risposto fornendo alcune precisazioni in merito all'utilizzo delle risorse comunitarie a copertura dell'onere introdotto.

Segnatamente, con la nota del 2 maggio 2016 (prot. 11185), Regione Lombardia precisa che le risorse comunitarie, in quanto già stanziata a bilancio e quantificabili per il settennio che include il triennio finanziario di riferimento della norma finanziaria, possano costituire copertura finanziaria delle spese contemplate della legge in esame. In particolare esse, al momento della definizione delle disposizioni della l.r. 26/2015, erano già state stanziata a bilancio, sia in entrata che in spesa, con i provvedimenti POR FSE 2007-2013 (l.r. 35/2008 art.1 commi 28-30), POR FSE 2014-2020 (D.G.R. n. 3339/2015; l.r. 22/2015 Assestamento al bilancio 2015-2017- art. 5 comma 9) e POR FESR 2014-2020 (l.r. 22/2015 Assestamento al bilancio 2015-2017- art. 5 comma 9). Nella risposta istruttoria viene anche specificato che gli interventi contemplati nella legge in esame comportano spese già previste a bilancio per una parte delle finalità indicate dalle disposizioni contenute.

Inoltre il quadro delle risorse comunitarie - sia FESR che FSE- a bilancio è in fase di ulteriori modifiche, a seguito delle operazioni di ri-stanziamiento di risorse non impiegate nel 2015.

Regione Lombardia ha altresì provveduto ad allegare alla propria risposta istruttoria una serie di estrazioni di capitoli di spesa relativa al POR FESR 2007-2013 e POR FESR 2014-2020.

Con la seconda integrazione istruttoria del 6 maggio 2016 (prot. 11459), Regione Lombardia ha fornito una specifica dei capitoli di entrata delle programmazione comunitaria sui quali le risorse relative ai POR FESR 2014-20120, POR FSE 2007- 2013 e POR FSE 2014-2020 sono state stanziata, con la relativa estrazione dei capitoli in entrata.

In relazione a tali modalità di copertura, individuate a seguito dell'esame istruttorio, si rileva che le modalità di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicate nell'art. 17 della legge n. 196/2009, applicabile, ai sensi dell'art. 19 legge n. 196/2009, anche alle leggi regionali.

La legge di contabilità consente – all'art. 17, comma 1 - la copertura con nuove o maggiori entrate solo previa modifica di una norma che, a parità di condizioni, generi direttamente maggior gettito: il principio viene ribadito nel comma 1 *bis* del medesimo art. 17, laddove si esclude che maggiori entrate a legislazione vigente possano svolgere la funzione di copertura. In particolare, la copertura finanziaria delle leggi di spesa può essere effettuata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, previsti dal successivo art. 18 (con preclusione sia dell'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente, sia dell'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali);
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione, nello stato di previsione dell'entrata, delle risorse da utilizzare come copertura);
- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (con preclusione di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di proventi derivanti da entrate in conto capitale).

In aderenza alla tipicità delle modalità di copertura delle leggi di spesa (art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009), anche regionali (art. 19 legge n. 196/2009), la Sezione ritiene opportuno che la copertura dei nuovi oneri di spesa sia prevista dal legislatore regionale facendo direttamente riferimento alle modalità indicate nella legge di contabilità, oltre che richiamando in via indiretta la fonte che ha determinato la capienza del nuovo onere introdotto.

Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata necessità di motivazione.

### **2.33 Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 31**

*SfM*

**Misure di efficientamento di illuminazione esterna con finalità di risparmio energetico e di riduzione dell'inquinamento luminoso.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, vuole perseguire la finalità del risparmio energetico mediante l'efficientamento e l'ammodernamento degli impianti d'illuminazione esterna e il

contenimento dell'illuminazione artificiale, nell'ambito degli obiettivi di riduzione dei consumi definiti a livello comunitario dalla Direttiva 2012/27/UE del 25 ottobre 2012, recepita con il Decreto Legislativo 4 luglio 2014, n. 102. Con essa s'intende altresì sostenere l'utilizzo di materiali e tecnologie che consentano di erogare nuovi servizi complementari all'illuminazione pubblica, come videosorveglianza, connessione Wi-Fi e gestione impianti semaforici, oltre che la salvaguardia delle condizioni naturali nelle zone di particolare tutela dall'inquinamento luminoso, in continuità rispetto a quanto previsto dalla l.r. 17/2000.

Nella relazione tecnico-finanziaria accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili, si afferma che *"il progetto di legge non comporta ulteriori oneri finanziari né per le amministrazioni comunali né per Regione Lombardia. L'attività va nella direzione della semplificazione (dal PRIC - atto legato alla pianificazione territoriale – al DAIE, documento di analisi e verifica del fabbisogno) e della sistematizzazione delle responsabilità, con possibilità di risparmi e di introiti per i comuni (in tema, si rinvia all'articolo 10 del progetto di legge, relativo alle sanzioni che vengono introitate dai comuni) senza nuove uscite per le loro risorse che non fossero previste dalla precedente legge. In dettaglio:*

*Per quanto riguarda il trasferimento ai comuni dei compiti di vigilanza e controllo, precedentemente assegnati alle province, le attività comporteranno semmai un ulteriore introito dovuto alle sanzioni relative (articolo 10).*

*La promozione del ricorso a forme di aggregazione fra comuni, al di là degli obblighi di legge statali per le gestioni associate, al fine di consentire, anche in modo temporaneo, percorsi unici per la progettazione, l'affidamento e la gestione del servizio di pubblica illuminazione, darà rilevanti vantaggi economico-gestionali e non comporterà oneri finanziari per Regione Lombardia, che promuoverà tali forme di aggregazione o attraverso i contributi di cui alla legge regionale n. 19/2008 oppure tramite opportune premialità nei bandi concernenti l'illuminazione pubblica esterna.*

*L'implementazione del Sistema Informativo Territoriale regionale con i dati relativi agli impianti di pubblica illuminazione in modalità open data avverrà senza ulteriori oneri a carico della Regione, in quanto semplice implementazione di un sistema già esistente con un nuovo tematismo, che verrà imputata nella normale gestione di esso.*

*Infine, le attività di diffusione della legge e di formazione per i comuni non comportano ulteriori oneri per il bilancio regionale, in quanto verranno realizzate nell'ambito della normale attività comunicativa della Direzione e attraverso risorse già presenti nell'ambito di accordi con società del SIREG.*

*Neppure gli emendamenti apportati dalla Commissione VI comportano oneri finanziari".*

SPM

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati emendamenti venticinque emendamenti di cui quindici approvati.

La Sezione rileva che la relazione finanziaria contiene una motivata indicazione della neutralità finanziaria dell'intervento legislativo mentre gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata necessità di motivazione.

### **2.34 Legge Regionale 12 ottobre 2015, n. 32**

**Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni'.**

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, si intende valorizzare il ruolo istituzionale della Città metropolitana quale ente finalizzato al governo e allo sviluppo del territorio metropolitano, alla pianificazione urbanistica e territoriale, alla promozione e gestione integrata di servizi, infrastrutture, reti di comunicazione e al coordinamento dei comuni che la compongono, secondo il principio di sussidiarietà. Al fine di condividere modalità di collaborazione e di raccordo è istituita, senza oneri a carico della finanza pubblica, la Conferenza permanente Regione - Città metropolitana, quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse. Vengono altresì definite le funzioni trasferite alla Regione (art. 3 comm. 1 e 2).

Per quanto riguarda la relativa norma finanziaria (art. 12) stabilisce, al comma 1, che *“Per il 2015 agli oneri necessari ad assicurare lo svolgimento delle funzioni regionali conferite alla Città metropolitana, si fa fronte con le risorse di cui all’art. 10, comma 2, lettera a), della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 'Disposizioni sulle città metropolitane. Sulle province sulle unioni e fusioni di comuni'”)*; mentre, al comma 2, si prevede che del medesimo articolo: *“Per gli esercizi 2016 e 2017 l’importo del finanziamento corrisposto alla Città metropolitana sarà definito in ragione delle funzioni a essa attribuite o confermate all’esito del processo di riordino delle funzioni di cui alla legge 56/2014. Agli oneri necessari si fa fronte con le risorse di cui all’art. 10, comma 2, lettera b), della l.r. 19/2015”.*

SKM

L'art. 10, comma 2, lett. b della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 stabilisce che *"le risorse allocate alla missione 16, programma 1, per le funzioni in materia di cultura con le risorse allocate alla missione 18 programma 01 e per le spese di gestione del Parco regionale metropolitano di Cintura Verde di cui all'articolo 7, in parte alla missione 9, programma 5, e in parte alla missione 18, programma 01"*. Con tali risorse viene fatto fronte, per gli esercizi 2015, 2016 e 2017, agli oneri necessari ad assicurare lo svolgimento delle funzioni conferite, attribuite o confermate alle città metropolitane (commi 1 e 2 dell'art. 12 della legge in esame).

Al comma 3 della norma finanziaria viene specificato che per le funzioni attribuite alla Regione (art. 3 della legge in esame) *"cessano i trasferimenti erogati alla Città metropolitana dalla data di cui al medesimo articolo 3, comma 7"*.

Dalla relazione tecnico-finanziaria che accompagna la presente legge risulta che *"Con riferimento alle risorse correlate alle funzioni trasferite alla Regione, di cui all'articolo 3 del progetto di legge, a decorrere dalla data di effettivo avvio dell'esercizio delle stesse da parte della Regione, determinato con i successivi provvedimenti di cui al comma 3 del citato articolo, cesseranno i trasferimenti sinora erogati alla Città metropolitana di Milano dalla Regione stessa."*

*Complessivamente per le risorse a bilancio collegate alle funzioni che tornano in Regione si fa fronte con le risorse allocate alla missione 16, programma 1, per le funzioni in materia di cultura con le risorse allocate alla missione 18 programma 01 e per le spese di gestione del Parco regionale metropolitano di Cintura Verde di cui all'articolo 7, in parte alla missione 9, programma 5, e in parte alla missione 18, programma 01.*

*Resta fermo che ai sensi dell'Intesa tra Regione e UPL del 13 aprile 2015, la Città metropolitana può continuare a fruire di proventi non compresi nelle risorse ex fiscalizzate e non determinabili direttamente sul bilancio regionale (quali ad esempio introiti dal rilascio delle autorizzazioni ambientali, trasferimento per accisa relativa al TPL).*

*Per quanto attiene le funzioni in materia ambientale trasferite dalla Città metropolitana alla Regione all'articolo 3, come riportato in relazione all'emendamento - approvato dalla Commissione Consiliare competente - al progetto di legge regionale recante "Riforma del sistema delle autonomie della Regione in attuazione della legge 7/04/2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di Comuni)" (allegato A), esse non hanno ripercussioni finanziarie ad eccezione della funzione "Istruttoria per le concessioni relative a grandi derivazioni". Tale trasferimento infatti comporterà l'assunzione diretta da parte di Regione di n. 15 istanze depositate dopo l'entrata in vigore del R.R. n. 2/2006 - che ha attribuito alle Province la fase istruttoria - e delle istanze che verranno depositate in seguito; per l'esercizio della attività istruttorie ricondotte in Regione è richiesta la disponibilità di n. 3*

funzionari tecnici per un costo complessivo di circa 120.000 euro annui, per i quali non è quantificabile una quota parte relativa alla Città metropolitana in quanto le figure dovranno ancora essere individuate a livello regionale, a cui si farà fronte attraverso la parziale rimodulazione delle quota dei canoni introitati per l'uso delle acque pubbliche che annualmente la Regione trasferisce alle Province di cui al capitolo di bilancio n.10754 della Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" - Programma n.6 "Tutela e valorizzazione delle risorse idriche" titolo 2 "spese in conto capitale".

In merito alle disposizioni di cui all'articolo 6, relative alla riattribuzione delle funzioni in materia di servizio idrico integrato, l'insieme delle modifiche proposte non implicano maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I costi di funzionamento dell'ente di governo costituiscono infatti componente della tariffa del servizio idrico integrato (ai sensi della Deliberazione AEEG 27/12/2013 n. 643/2013/R/idr "Approvazione del metodo tariffario idrico e delle disposizioni di completamento". Allegato A - Metodo tariffario idrico, art. 28).

Con riferimento ai contenuti dell'articolo 7, l'unificazione dei parchi non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale e complessivamente della finanza pubblica. Per quanto riguarda l'attuale gestione del Parco Agricolo Sud Milano la quota parte delle risorse trasferite alla ex Provincia di Milano, ora Città Metropolitana, nell'ambito della fiscalizzazione del bollo auto, quantificabili in euro 383.706,00 (dal 2011), verranno trasferite al nuovo Ente gestore. Al nuovo Ente verranno anche trasferite le risorse regionali destinate al Parco Nord Milano per le spese di gestione definite ai sensi dell'art. 41 bis della l.r. 86/1983 e stanziata alla missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" programma 5 "Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione" titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2015-2017, quantificabili in euro 298.266,00 (dato 2013) 264.229,00 (dato 2014).

Per quanto riguarda l'ampliamento dei confini del parco regionale Nord Milano, unificato al Parco Agricolo Sud Milano, per effetto dell'accorpamento del PLIS della Balossa, si evidenzia che tale ampliamento non comporta oneri aggiuntivi per il bilancio regionale rispetto a quanto già stanziato con i capitoli della legge regionale 86/1983. L'incremento di superficie delle singole aree protette non determina, infatti, un aumento delle risorse stanziata annualmente dal Consiglio regionale, ma incide esclusivamente nella ripartizione delle risorse tra gli enti parco effettuata secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale con d.g.r. V111/6309 del 21/12/2007.

Con l'adesione al Parco di un nuovo ente locale (Comune di Novate Milanese) e con l'incremento della superficie sottoposta a vincolo in Comune di Cormano, gli introiti del Parco sono destinati ad aumentare, senza alcun aggravio per il bilancio regionale, ai sensi degli articoli 4 e 5 dello statuto del Parco, da cui si evince che i maggiori oneri saranno unicamente in capo al Comune di Novate Milanese e al Comune di

*Cormano, già peraltro corrisposti nell'ambito del PLIS della Balossa. Peraltro il PdL, prevedendo l'eliminazione del PLIS della Balossa, risponde all'esigenza di operare per la razionalizzazione degli enti. Lo Statuto del Parco, assunto ai termini dell'art.22 bis della l.r.86/83 stabilirà le modalità e le forme della compartecipazione agli oneri di gestione dell'Ente Parco da parte degli enti locali che lo compongono. Per quanto concerne gli altri articoli del progetto di legge (ovvero articoli 1, 4, 5, 8, 9, 10, 11) si rileva neutralità finanziaria avendo natura meramente ordinamentale e non essendo quindi rilevati impatti finanziari derivati da entrate oppure oneri recati dalle disposizioni stesse. Le disposizioni infatti sono relative alla regolazione dei rapporti tra la Città metropolitana e la Regione oppure all'adeguamento normativo per la valorizzazione del ruolo del nuovo Ente di area vasta metropolitano.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati dodici emendamenti, muniti, nella maggioranza dei casi, di relazione che affronta, in due casi, la problematica dell'impatto finanziario della proposta di modifica.

Con riferimento all'onere di spesa introdotto con l'art. 3 si rileva quanto segue.

Innanzitutto si rappresenta l'importanza della quantificazione del nuovo onere introdotto. Invero l'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore.

Con specifico riferimento alla modalità di copertura dell'onere di cui appena sopra e alle funzioni in materia ambientale trasferite alla regione ai sensi dell'art. 3 si rileva che la previsione della copertura della spesa derivante dalla necessità di provvedere all'evasione delle 15 istanze è contenuta esclusivamente nella relazione finanziaria.

Con riferimento di cui all'art. 12, commi 1 e 2 si richiama quanto sopra rappresentato in relazione all'art. 10, comma 2, lettere a e b, della legge n. 19/2015.

D'altro canto si prende atto che la Relazione presenta clausole di neutralità finanziaria corredate di motivazione.

*Sfm*

## **2.35 Legge Regionale 12 ottobre 2015, n. 33**

**Disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche.**

La presente legge regionale, di iniziativa di Giunta, è volta a rendere la normativa regionale in materia di costruzioni in zona sismica coerente con il D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), con particolare riferimento alla necessità di acquisire un'autorizzazione preventiva all'inizio dei lavori in zona di media ed elevata sismicità.

L'art. 14 contiene la norma finanziaria. In particolare al comma 1 si evince che *“Alle spese per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo integrato finalizzato alla gestione informatica delle pratiche sismiche, di cui all'articolo 3, comma 2, quantificate in 60.000,00 euro annui per gli esercizi 2015, 2016 e 2017, si fa fronte con le risorse allocate alla missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo 1 'Spese correnti', dello stato di previsione delle spese del bilancio per gli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017”*.

Al comma 2 risulta che *“Alle spese per il personale necessario allo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 4, comma 1, si fa fronte con le risorse finanziarie, quantificate in 249.501,00 euro annui, allocate alla missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 10 'Risorse umane', dello stato di previsione delle spese del bilancio per gli esercizi finanziari 2015 e successivi”*

Al comma 3, come si desume anche dalla relazione tecnico-finanziaria, si evince che *“Alle spese derivanti dall'applicazione dell'articolo 4, comma 2, previste nel limite massimo di 78.000,00 euro annui, si fa fronte con le risorse allocate alla missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 01 'Organi istituzionali', dello stato di previsione delle spese del bilancio per gli esercizi finanziari 2015 e successivi”*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Con riferimento agli oneri di spesa contenuti nella legge n. 33/2015, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

## 2.36 Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 34

### Legge riconoscimento, tutela e promozione del diritto al cibo

La legge regionale n. 34/2014, di iniziativa Consiliare, si prefigge l'obiettivo di garantire il diritto al cibo attraverso la lotta alla povertà, la riduzione degli sprechi alimentari e la redistribuzione alle persone più bisognose delle eccedenze che si generano lungo la filiera agroalimentare di educazione alimentare.

La norma finanziaria, contenuta nell'art. 9, dispone che *"1. Alle spese derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno previste rispettivamente agli articoli 3 (accesso alimentare), 4 (Contrasto allo spreco alimentare), 5 (Recupero e redistribuzione delle eccedenze alimentari) e 7 (Alimentazione e salute), quantificate complessivamente per l'anno 2016 in € 200.000,00, si provvede con la riduzione di pari importo della disponibilità rispettivamente di competenza della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 3 'Altri fondi' - Titolo I 'Spese correnti' e della disponibilità di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 1 'Fondo di riserva' e corrispondente aumento della missione 16 'Agricoltura, politiche agro-alimentari e pesca', programma 01 'Sviluppo del sistema agricolo e agroalimentare' - Titolo I 'Spese correnti' (art. 9).*

*2. A decorrere dagli esercizi successivi al 2016 le spese di cui al comma 1 trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari".*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – risulta presentato e approvato un emendamento, nel quale è specificato che lo stesso non comporta oneri finanziari in considerazione della funzione di mero coordinamento normativo della modifica introdotta con l'emendamento medesimo.

Con riferimento al comma 1 si rimanda a quanto sopra rappresentato in ordine al fatto che l'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore.

Con riferimento al comma 2 della disposizione finanziaria la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere

annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie – come pare nel caso di specie -, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio. Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014).

## **2.37 Legge Regionale 6 novembre, n. 35**

### **Incorporazione del Comune di Menarola, nel Comune di Gordona, in provincia di Sondrio**

Con la legge regionale n. 35/2015, di iniziativa di Giunta, si dispone la fusione per incorporazione del Comune di Menarola nel comune di Gordona in provincia di Sondrio.

All'art. 5, la norma finanziaria, così come risulta anche dalla relazione tecnico-finanziaria accompagnatoria, stabilisce che alle spese per la consultazione popolare di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, quantificabili per una stima di massima in euro 15.000,00, si provvede nell'ambito dello stanziamento missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 07 'Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Alle spese di cui all' articolo 4, relativamente al rimborso delle spese sostenute dalla Comunità montana della Valchiavenna quantificabili in euro 1.000,00, si provvede mediante impiego delle somme stanziato alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali', programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi. *SKM*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Con riferimento alle spese ivi introdotte la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

### **2.38 Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 36**

**Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21.**

La presente legge, di iniziativa consiliare, procede alla revisione della disciplina del settore della cooperazione in Lombardia, con l'intento di promuovere e sostenere lo sviluppo e il potenziamento della cooperazione, anche prevedendo nuovi modelli organizzativi per la gestione di servizi pubblici, di esercitare funzioni di indirizzo e di programmazione, assicura l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, promuove la massima integrazione fra le diverse espressioni del mondo della cooperazione, nonché l'azione di sistema delle banche di credito cooperativo.

L'impatto finanziario di questa legge sul bilancio regionale, così come si evince sia dalla norma finanziaria (art. 18) sia dalla relazione tecnico-finanziaria, coinvolge solo parte dell'articolato e in particolare gli articoli 1, 3, 7, 13, 14.

Segnatamente con l'art. 1 è riconosciuto il ruolo delle cooperative, delle cooperative sociali e dell'impresa sociale quali realtà in grado di portare innovazione in termini di erogazione dei servizi, di innovazione sociale e di risposta alla crisi economica, che Regione Lombardia intende promuovere e sostenere.

Con l'art. 3 è riconfermata la Consulta regionale e i compiti ad essa attribuiti (tra questi quello di proporre alla Giunta regionale l'organizzazione di una conferenza regionale sulla cooperazione), ampliando i suoi componenti, nonché i soggetti con cui stipulare apposite convenzioni per regolare l'utilizzo delle rispettive banche dati. *SPM*

Con l'art. 7 sono ampliati i soggetti beneficiari degli interventi, prevedendo che la Regione sostenga le cooperative sociali che svolgono attività a favore dei soggetti deboli oltre che ai soggetti svantaggiati di cui alla legge 381/91.

Con l'art. 13 sono elencate le misure d'intervento economico a favore delle imprese cooperative e delle loro associazioni che è possibile finanziare attraverso contributi a fondo perduto nonché attraverso prestiti a tassi agevolati e modificate, ampliandole, le tipologie di intervento finanziabili con il fondo di rotazione dedicato alle imprese cooperative esplicitando in modo chiaro alcune tipologie di imprese quali ad esempio quelle nate da un progetto di Workers by out (WBO), imprese under 35 e imprese in grado di generare innovazione sociale.

Con l'art. 14 viene istituito il fondo per il sostegno al credito per le imprese cooperative a sostegno degli interventi precisamente individuati al comma 2 dell'articolo.

L'art. 18, contenente la norma finanziaria, stabilisce che *“1. Alle spese di natura corrente per le misure di sostegno previste dalla presente legge, quantificate in euro 100.000,00 per l'anno 2015, si provvede mediante riduzione di pari importo della disponibilità rispettivamente di competenza della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 03 'Altri Fondi' - Titolo I 'Spese correnti' e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 01 'Fondo di riserva' Titolo I 'Spese correnti' e corrispondente aumento della missione 14 'Sviluppo economico e competitività' - programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' - Titolo I 'spese correnti' del bilancio di previsione 2015-2017.*

*2. Alle spese in conto capitale derivanti dalla applicazione della presente legge, quantificate in euro 500.000,00 per l'anno 2015, si fa fronte con riduzione di pari importo della disponibilità rispettivamente di competenza della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 03 'Altri Fondi' - Titolo II 'Spese in conto capitale' e di cassa della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 01 'Fondo di riserva' - Titolo I 'Spese correnti' e corrispondente aumento della missione 14 'Sviluppo economico e competitività' - programma 1 'Industria, PMI e Artigianato' - Titolo II 'Spese in conto capitale' del bilancio di previsione 2015-2017.*

*3. A decorrere dal 2016 le spese di cui alla presente legge trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari”.*

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge inoltre che *“Agli altri oneri, non precisamente quantificabili per la natura delle modifiche introdotte, si farà fronte attraverso:*

- *il Fondo di Rotazione per l'Imprenditorialità - FRIM, già operativo e allocato presso Finlombarda S.p.A., Linea 7 "Cooperazione", alimentato anche dai rientri Foncooper, che presenta una disponibilità per nuovi interventi al 30 giugno 2015 di circa 4 milioni di euro e che alimenta anche il Fondo per il sostegno al credito per le imprese cooperative;*

*SKM*

- il FRIM Start-up-Restart POR FESR 2014-2020, allocato presso Finlombarda S.p.A., linea 8 sulla quale possono trovare finanziamento gli interventi di sostegno all'avvio di nuove imprese, tra cui anche le imprese cooperative. La dotazione complessiva del Fondo è pari € 30.000.000,00 di cui 27 a rimborso e 3 a fondo perduto (DGR 3960 del 31/7/2015)".

Sempre la relazione tecnico-finanziaria indica che "Relativamente all'articolo 4, con cui viene istituito l'Albo Regionale delle cooperative sociali e dei loro consorzi, stabilisce che lo stesso è tenuto, in base al disposto della l.r. 19/2014, dalle CCIAA in apposita sezione del Registro delle imprese. Gli oneri per la tenuta dell'Albo Regionale delle cooperative sono stati quantificati sulla base del numero di cooperative operanti in Lombardia (circa 1700 nel 2015), del costo unitario per la tenuta dell'Albo, nonché dei costi per la prima implementazione del servizio, stimati in circa 10.000,00 euro. Per l'anno 2015 detti oneri sono stati quantificati in € 142.320,00 la cui copertura viene garantita per il medesimo importo di € 142.320,00 con le risorse già stanziata a bilancio ed erogate ai sensi della d.g.r. 3705/2015 a valere sulla Missione 14, Programma 1, capitolo 10062 "Trasferimenti correnti ad amministrazioni locali, al sistema camerale e ad enti e agenzie regionali per attività di studio, ricerca e promozione per il sostegno alle imprese".

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati tre emendamenti, privi di relazione.

Con riferimento al comma 3 della disposizione finanziaria, in merito al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa introdotti dalla legge in esame, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezione Riunita della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014). Con riferimento agli altri oneri si rileva che la relazione tecnico-finanziaria individua la copertura di ulteriori spese introdotte dalla legge in esame, che però non risulta indicata nel testo del provvedimento normativo.

Al riguardo si rileva, innanzitutto, che tale tecnica di copertura non assicura la vincolatività e l'efficacia derivante dalla copertura prevista direttamente dalla fonte legislativa regionale.

Si osserva altresì la mancata quantificazione, almeno parziale, dell'onere di spesa coperto con i fondi allocati presso soggetti esterni alla Regione, oltre che la tecnica di copertura utilizzata richiamando direttamente i fondi allocati presso l'In lombarda S.p.A. Per tali problematiche si richiama quanto sopra illustrato sul punto.

Per quanto riguarda gli altri articoli della legge (artt. 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 17) la relazione tecnico-finanziaria ne evidenzia la neutralità finanziaria, avendo gli stessi *“natura meramente definitoria e procedurale e dai quali non originano specifici sviluppi organizzativi né nuove azioni amministrative”*.

## **2.39 Legge Regionale 6 novembre 2015, n. 37**

**Ratifica dell'intesa tra Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica e il Cantone Ticino della Confederazione Svizzera.**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, ratifica l'intesa sottoscritta il 16 giugno 2015 dai Presidenti della Regione Lombardia e del Consiglio di Stato del Cantone Ticino, nonché dal Cancelliere dello Stato del Cantone stesso. L'intesa è volta a sviluppare la collaborazione nei settori del commercio, del turismo, dell'energia e trasporti, della formazione, della cultura, della valorizzazione del territorio e dell'ambiente, dei servizi di pubblica utilità, della salute e scienze mediche, dello sport, dei giovani e della montagna nell'intento più generale di promuovere lo scambio di informazioni ed il coordinamento di iniziative di interesse comune nelle fasi di progettazione e di attuazione, nonché di agevolare la partecipazione ad eventi e manifestazioni nei territori della Lombardia e del Ticino.

*SKM*

*Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che “Data la natura dell’atto in oggetto, che esplicita intenti programmatici volti al rafforzamento delle collaborazioni bilaterali, dall’intesa non derivano impatti finanziari immediati. Resta fermo che la realizzazione di attività e progetti in attuazione dell’intesa è condizionata alla disponibilità di risorse di bilancio delle Parti e al rispetto dell’indicazione del DAR, per cui le attività programmate non possono comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (nota PCDM/DAR prot. n. 0008796 del 29 aprile 2015)”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Al riguardo si precisa che non può essere accolta la giustificazione della mancanza di nuovi o maggiori oneri fondata sul fatto che sono già presenti risorse in bilancio che provvedano alla relativa copertura. La valutazione della novità della spesa- riferita al fatto che il provvedimento legislativo preveda un’iniziativa o un’attività “costosa” - è logicamente precedente dall’esame della quantificazione e della modalità di copertura dell’onere introdotto.

## **2.40 Legge Regionale 10 novembre 2015, n. 38**

### **Legge di semplificazione 2015 - Ambiti economico, sociale e territoriale**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, reca modifiche ad alcune leggi regionali.

Le modifiche dell’art. 1 alla legge regionale n. 6/2010, n. 6, e dell’art. 2 alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, dalla relazione tecnico-finanziaria risultano avere natura ordinamentale e pertanto non comportano nuovi o ulteriori oneri per il bilancio regionale.

Anche l’art. 3, che modifica la legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, e l’art. 4, che va a modificare la legge regionale 18 aprile 2012, n. 7, hanno natura ordinamentale e pertanto non ha impatti finanziari, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria.

Ugualmente l’art. 5, che modifica la legge regionale 12 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario), e l’art. 6 che introduce la “dichiarazione sostitutiva” per i richiedenti contributi regionali, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, hanno natura ordinamentale o abrogativa e pertanto non vi sono implicazioni finanziarie.

Le proposte di modifica degli artt. 7, 8, 9 e 10, come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, non comportano oneri aggiuntivi, in quanto non introducono nuovi adempimenti. Sono invece prevedibili riduzioni degli oneri, non quantificabili, in conseguenza delle riduzioni dell’impegno di personale a seguito della eliminazione di duplicazioni di attività istruttorie.

*Sfkm*

Allo stesso modo le modifiche introdotte dall'art. 11 alla legge regionale 20 aprile 1995, n. 26 (Nuove modalità di calcolo delle volumetrie edilizie e dei rapporti di copertura limitatamente ai casi di aumento degli spessori dei tamponamenti perimetrali e orizzontali per il perseguimento di maggiori livelli di coibentazione termo acustica o di inerzia termica), e dall'art. Art. 12 alla legge 11 marzo 2005, n. 12, dalla relazione tecnico-finanziaria, risultano non avere impatti finanziari diretti o indiretti a carico della finanza pubblica.

Vale anche per le modifiche dell'art. 13, relative a *“Disposizioni per l'utilizzo e la reimmissione in falda delle acque sotterranee utilizzate per scambio termico in impianti a pompa di calore”*, e dell'art. 14 che modifica la legge regionale 14 agosto 1999, n. 16 (Istituzione dell'Agenzia Regionale per la protezione dell'Ambiente – ARPA), la mancanza di oneri diretti sulla finanza pubblica, risultando dalla relazione tecnico-finanziaria, che le stesse abbiano natura ordinamentale e procedurale.

Con l'art. 15 viene modificata la legge regionale 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina delle sostanze minerali di cava). Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che la proposta normativa ha carattere ordinamentale e procedurale e non comporta ulteriori oneri per la finanza pubblica.

Con l'art. 16 vengono apportate modifiche alla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale), e alla l.r. 16/2007 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi). In particolare dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che non vi siano impatti finanziari di alcun tipo né sul bilancio regionale né sui bilanci delle aree protette, riguardando aspetti procedurali, organizzativi o di semplificazione. Fanno eccezione le modifiche proposte all'articolo 33 bis della l.r. n. 86/1983, che possono determinare un aumento delle richieste di contributi alla Regione da parte degli enti gestori da destinare agli indennizzi per gli agricoltori delle Riserve naturali, consentendo di estendere l'indennizzo a favore dei proprietari e dei conduttori dei fondi insistenti nel territorio dei Parchi naturali danneggiati da fauna selvatica anche ai proprietari e ai conduttori dei fondi danneggiati da fauna selvatica ubicati nelle Riserve naturali. Tale incremento non si ripercuote automaticamente sulle somme da stanziare a bilancio perché la ripartizione tra gli enti viene operata proporzionalmente sulle risorse disponibili nel bilancio regionale. Trattandosi di risorse correlate a una spesa continuativa le stesse sono rideterminate ai sensi dell'art. 22 con legge di approvazione del bilancio. *SKM*

L'art. 17 modifica la legge regionale 4 aprile 2012, n. 6 in tema di navigazione sul sistema dei navigli lombardi. Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che alle spese connesse all'esercizio di tali funzioni l'autorità competente farà fronte, così come previsto dal comma 3, con le entrate derivanti

dai canoni di concessione demaniale e dall'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 2, non ravvisandosi pertanto maggiori spese a carico del bilancio regionale.

Con l'art. 18 viene modificata la legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche). Risulta dalla relazione tecnico-finanziaria che la disposizione non apporta nuovi effetti finanziari sulla finanza pubblica.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati quattro emendamenti di cui uno con la relativa relazione.

Con la tabella di raccordo, fornita con l'integrazione documentale inviata con nota prot. 9899 del 5/4/2016, la Regione fornisce le opportune riconciliazioni tra il testo della legge regionale e le considerazioni di carattere finanziario contenute nella relazione tecnico-finanziaria a seguito dell'approvazione degli emendamenti.

Con riferimento alla copertura prevista per il maggiore onere di spesa introdotto con la modifica apportata all'art. 33 bis della l.r. n. 86/1983 si rileva che, a fronte della norma contenuta nell'art. 22 della legge regionale di contabilità, in forza della quale le leggi regionali che prevedono spese operative di carattere continuativo indicano soltanto gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio la determinazione della entità della relativa spesa e della copertura finanziaria, l'art. 38 del d. lgs. n. 118/2011 dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio

*SKM*

per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Con riferimento all'onere di spesa introdotto con la modifica apportata all'art. 17 della legge regionale n. 6/2012 si rileva che la relativa copertura – individuata nelle entrate derivanti dai canoni di concessione demaniale e dalla riscossione delle sanzioni di cui al comma 2 – sconta due aspetti critici: la mancata quantificazione dell'onere e della relativa copertura, oltre che l'individuazione di un ente autonomo, esterno alla Regione medesima, quale destinatario della spesa introdotta.

Con riferimento al primo aspetto si rimanda a quanto sopra rappresentato in ordine al fatto che l'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore. Nel caso di specie, la circostanza che siano state devolute all'ente preposto alla gestione del demanio della navigazione sul sistema dei navigli lombardi le funzioni di polizia idraulica congiuntamente agli introiti derivanti dai canoni di concessione demaniale e dalla riscossione delle sanzioni non supporta in maniera adeguata la conclusione, contenuta nella relazione, circa la neutralità finanziaria della disposizione, posto che non è accompagnata da elementi di quantificazione delle entrate e delle spese. Né rileva la circostanza che l'ente medesimo sia un soggetto esterno all'ente Regione in quanto tale. Sul punto si richiamano le considerazioni sopra svolte.

## **2.41 Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 39**

Recepimento dell'intesa concernente l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco nazionale dello Stelvio, ai sensi dell'articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 e dell'articolo 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

*Skm*

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, viene recepita l'intesa raggiunta in data 11 febbraio 2015, fra Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Regione Lombardia e

Province autonome di Trento e Bolzano, avente ad oggetto l'attribuzione di funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti al Parco nazionale dello Stelvio, ai sensi dell'articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014) e dell'articolo 11, comma 8, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

Quanto alla norma finanziaria l'art. 10 stabilisce che *“La copertura finanziaria degli oneri connessi alla gestione del Parco è assicurata ai sensi dell'articolo 4, comma 1, dell'intesa. Nelle more della sottoscrizione dell'accordo di cui all'articolo 4, comma 2, dell'intesa, alle spese per la gestione del Parco si fa fronte con le risorse finanziarie in disponibilità del bilancio del Consorzio del Parco nazionale dello Stelvio”*. La relazione tecnico-finanziaria meglio chiarisce la copertura di eventuali oneri esplicitando che: *“L'art. 4 comma 1 dell'Intesa inerente il Parco dello Stelvio, che viene recepita con la presente legge, stabilisce che in attesa della revisione dei rapporti finanziari tra le Province autonome e lo Stato, gli oneri relativi alla gestione del Parco nazionale dello Stelvio, compresi quelli per il funzionamento del comitato di coordinamento e di indirizzo sono assunti in capo alle province autonome, anche con riferimento al territorio della Regione Lombardia.*

*In particolare, l'articolo menzionato prevede che il limite degli oneri da assumere in capo alle province autonome è corrispondente agli oneri a carico del bilancio dello Stato al 31 dicembre 2013, pari a euro 5.555.244,34.*

*Per ricavare la quota delle spese di gestione afferenti la porzione lombarda del Parco va innanzitutto evidenziato come sia nella previsione dell'esercizio finanziario 2015 che nel Conto Consuntivo 2014, le spese sostenute possono essere abbinate ai singoli Uffici con esattezza, perché ogni capitolo di spesa è suddiviso in 4 sotto-capitoli, rispettivamente contraddistinti da una numerazione progressiva indicante rispettivamente col n. 1 l'Ufficio Centrale di Amministrazione, con il n. 2 l'Ufficio Periferico Lombardo, col n. 3 l'Ufficio Periferico Alto Atesino e con il n. 4 l'Ufficio Periferico Trentino.*

*Considerando in ragione dei contenuti dell'Intesa le spese correnti per la parte lombarda del Parco come la somma di quelle afferenti all'Ufficio Centrale (ubicato a Bormio) e all'Ufficio Periferico di Bormio, il totale ricavato dai Conti Consuntivi assomma a 3.370.291,48 € (2012), 2.950.448,11 € (2013), 3.156.679,59 € (2014).*

*Nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della presente legge regionale di recepimento dell'Intesa e la sottoscrizione, prevista entro il 31/12/2015 dello specifico accordo tra Stato, Regione e Province*

*autonome per la definizione delle modalità di finanziamento della Regione Lombardia, le spese necessarie alla gestione del Parco sono assicurate dalle attuali risorse in disponibilità del Consorzio del Parco Nazionale dello Stelvio.*

*Infine, poiché come stabilito al comma 3 dell'art. 2, le funzioni di gestione operativa e di tutela del Parco, sono affidate all'ERSAF, sulla base degli indirizzi della Giunta regionale di cui all'articolo 9 bis, comma 3, lettera c), della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34, le risorse destinate alla porzione regionale del Parco confluiscono direttamente sul bilancio di ERSAF.*

*Ai sensi del comma 6 dell'art. 4 al direttore del Parco è riconosciuta autonomia finanziaria e contabile nei limiti delle risorse stanziato nel bilancio dell'ERSAF per la gestione del Parco dello Stelvio. La Giunta regionale verifica la corretta gestione delle risorse assegnate al direttore del Parco per l'attuazione dei piani di cui al comma 4 dell'art. 3”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati sei emendamenti.

Gli emendamenti presentati non esplicitano che il loro contenuto è finanziariamente neutro. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

## **2.42 Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 40**

**Ratifica dell'intesa tra Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica e il Cantone Ticino della Confederazione Svizzera.**

Con la presente legge, di Giunta, vengono ampliati i confini del Parco regionale Nord Milano, per effetto dell'accorpamento del Parco locale di interesse sovracomunale (PLIS) della Balossa, nelle aree dei Comuni di Cormano e di Novate Milanese.

Nella relazione accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili, viene asserito che *“Le modifiche apportate riguardano il perimetro del Parco regionale Nord Milano e, pertanto, non comportano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale rispetto a quanto già stanziato con i capitoli della legge regionale 86/1983 ed, in particolare, i capitoli 7784 “Trasferimenti agli enti gestori delle aree protette regionali per la gestione, la pianificazione e l'esercizio delle funzioni amministrative e delegate in materia di aree naturali protette” e 7786 “Contributi agli enti gestori delle aree protette regionali per interventi di tutela e riqualificazione ambientale, di sviluppo delle attività sostenibili e di fruizione e per l'acquisizione di aree o di beni nelle aree protette regionali e nei parchi locali di interesse sovracomunale”.*

*Shu*

*L'incremento di superficie delle singole aree protette non determina un aumento delle risorse stanziato annualmente dal Consiglio Regionale, ma incide esclusivamente nella ripartizione delle risorse tra gli enti parco. Infatti, il riparto delle risorse destinate alle spese di funzionamento, prende atto dello stanziamento al capitolo 7784 contenuto nella legge regionale di previsione di bilancio e lo ripartisce tra i parchi regionali secondo i criteri stabiliti dalla Giunta regionale con d.g.r. VIII/6309 del 21/12/2007. Le risorse destinate agli interventi di investimento invece, sono assegnate sulla base di progetti presentati dai parchi. Tali progetti sono indipendenti dall'aumento della superficie del parco stesso".*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

#### **2.43 Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 41**

**Ulteriori modifiche al Titolo I della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) e modifiche alla legge regionale 11 agosto 2015, n. 23 (Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità))**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, reca modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) e alla legge regionale 11 agosto 2015 n. 23 (Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche al Titolo I e al Titolo II della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità)) volte ad onorare gli impegni assunti a seguito delle osservazioni formulate dal Ministero della Salute, dal Ministero della Giustizia e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nella relazione accompagnatoria alla proposta di legge, in relazione agli aspetti tecnico-contabili viene asserito che *“Le modifiche apportate dal progetto di legge attengono ad aspetti di carattere ordinamentale e pertanto non determinano maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale”*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati tre emendamenti. Due di tali emendamenti presentano la clausola di neutralità finanziaria, succintamente motivata.

#### **2.44 Legge Regionale 22 dicembre 2015, n. 42**

**Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2016**

*slur*

Con la legge regionale n. 42/2015 vengono dettate disposizioni volte ad attuare la programmazione economico finanziaria regionale ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 34/1978, che prevede che con i progetti di legge collegati si dispongano modifiche ed integrazioni all'ordinamento regionale per attuare il DEFR, aventi riflessi sul bilancio. Nella relazione si aggiunge che *"il decreto legislativo 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, conferma tra gli strumenti della programmazione regionale i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio, prevedendone la presentazione al Consiglio entro il mese di gennaio di ogni anno"*.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, reca modifiche ad alcune leggi regionali.

L'art. 1 modifica la legge regionale 14 agosto 1973, n. 34 (Provvedimenti in materia di viabilità, opere igieniche ed altre opere pubbliche), l'art. 2 modifica la legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) e l'art. 4 abroga la legge regionale 8 agosto 1998, n. 13 (Apertura di credito a favore dei funzionari delegati in materia di opere pubbliche di interesse regionale). Si evince dalla relazione tecnico-finanziaria che, tali disposizioni pur disciplinando materia di natura contabile, hanno contenuti di tipo ordinamentale e abrogativo, e in quanto tali, non hanno impatti finanziari.

Con l'art. 3 viene modificata la legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 (Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale). Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta essere una modifica di carattere procedurale che non comporta nuovi oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale.

L'art. 5 modifica la legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - collegato 2007) e l'art. 8 modifica l'art. 5 della legge regionale 10 dicembre 2008, n. 32 (Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione). Dalla relazione tecnico-finanziaria, risulta che apportano modifiche di natura finanziaria, in quanto riguardano la materia dei compensi spettanti agli amministratori di enti, società e fondazioni appartenenti all'allegato A1 della legge regionale 30/2006, consentendo alla Giunta regionale interventi di razionalizzazione della spesa e omogeneità di trattamento dei compensi erogabili, anche in considerazione dell'introduzione di un tetto massimo pari al trattamento economico del Presidente della Giunta valevole anche in presenza di discipline di settore e della possibilità di riconoscere solo rimborsi spese. Non viene stimato alcun eventuale risparmio, né spesa.

La modifica introdotta dall'art. 6 alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 33 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della legge regionale n. 34/1978 ha la finalità di esplicitare che anche il Consiglio ha facoltà di avvalersi di Arca s.p.a per lo svolgimento di procedure di acquisizione di beni e servizi. Da quanto risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, la stessa non comporta nuovi oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale.

Con l'art. 7 viene modificata la legge regionale 19/2008, in particolare gli artt. 1, 17 e 20. Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che le modifiche agli artt. 1 e 17 hanno impatti sulle modalità di gestione associata delle unioni beneficiarie dei contributi regionali. Dalla relazione si evince che la previsione non comporta di per sé maggiore spesa né incide, sulla disponibilità del bilancio regionale. La modifica apportata all'articolo 20, comma 4 garantisce un contributo *una tantum* al comune di nuova istituzione. La relazione tecnico-finanziaria conferma che tale contributo non richiede lo stanziamento di risorse aggiuntive rispetto ai contributi già destinati all'unione alla quale i comuni appartengono. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4 del regolamento regionale 2/2009, la concessione del contributo ordinario alle gestioni associate è effettuata nei limiti dello stanziamento annuale di bilancio e, qualora la somma complessiva delle richieste ecceda tale stanziamento, il contributo viene proporzionalmente diminuito per ogni unione.

Il comma 2 dà atto che il contributo ipotizzato ai sensi del comma 4 bis dell'articolo 20 della legge regionale 19/2008 trova copertura finanziaria nell'ambito delle risorse già previste alla missione 18, programma 1, titolo 1, del bilancio regionale per la gestione associata dei comuni.

La modifica apportata dall'art. 9 alla legge regionale n. 2/2012, risulta dalla relazione tecnico-finanziaria non avere impatti finanziari in quanto finalizzata a garantire continuità nello svolgimento delle funzioni in capo ai direttori delle ASP anche al fine di evitare disservizi con relative implicazioni sotto il profilo finanziario.

L'art. 10 modifica la legge regionale 6/2012 in particolare gli artt. 19, 37, 60, 65 e 67. Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che la modifica dell'articolo 19 non comporta ulteriori oneri a carico del bilancio regionale in quanto apporta delle semplificazioni procedurali.

La modifica dell'articolo 37 riguarda l'ampliamento della durata della concessione relativa alla rete ferroviaria regionale al fine di proseguire gli interventi di potenziamento e ammodernamento dell'infrastruttura stessa, attualmente finanziati da Regione Lombardia con risorse proprie, nonché attraverso trasferimenti statali ormai in fase di esaurimento (attualmente stanziati nel bilancio regionale, missione 10 "Trasporti e mobilità"- Programma 1 "Trasporto ferroviario").

Per consentire un adeguato mantenimento e sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria risulta quindi necessario prefigurare nuove modalità di investimento anche da parte del Concessionario, attraverso l'accesso al mercato dei capitali e strumenti di Partenariato Pubblico Privato che richiedono anche diverse condizioni di natura regolamentare, tra cui quella proposta.

L'allungamento della durata della concessione, unitamente ai flussi finanziari garantiti dal Contratto di servizio per la gestione della rete ad essa associato, faciliterà infatti l'accesso al credito da parte del Concessionario e la possibilità quindi di sviluppare e finanziare ulteriori piani di investimento.

Le modifiche apportate all'art. 60 prevedono che alcuni contratti (derivanti dal *gross cost* e *project financing*) siano trasferiti all'Agenzia TPL previo accordo tra gli Enti. Risulta dalla relazione tecnico- finanziaria che da tale previsione, non discendono ulteriori oneri a carico del bilancio regionale.

Anche per le modifiche apportate all'art. 65, della medesima legge, risulta dalla relazione tecnico- finanziaria, che non vengano determinati oneri a carico del bilancio regionale. Quanto alle modifiche apportate all'art. 67 della legge stessa, i maggiori oneri che ne derivano trovano copertura nella missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità', programma 02 "Trasporto pubblico locale" Titolo 1 'Spese correnti'.

Con l'art. 11 viene modificata la legge regionale 7/2012. Risulta dalla relazione tecnico-finanziaria che tale modifica ha natura ordinamentale e pertanto è senza impatti finanziari.

Anche per le modifiche apportate dall'art. 12 alla legge regionale 16/2013 non vi sono impatti finanziari sul bilancio regionale, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria.

Le modifiche che l'art. 13 apportano alla leggi regionali 24/2014 e 20/2013, (come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria), comportano una riduzione delle previsioni di entrata per il 2018 corrispondente alla prima rata del rimborso del prestito pari ad € 3.000.000,00; a tale riduzione si fa fronte nell'ambito delle complessive operazioni di equilibrio del bilancio per l'anno 2018, calcolato ai sensi dell'articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come riportato all'allegato 7 al progetto di legge "Bilancio di previsione 2016-2018" recante il "Prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale".

L'art. 14 interviene con delle modifiche sulla legge 19/2014 e dalla relazione tecnico- finanziaria si afferma la mancanza di impatti diretti sulla finanza pubblica, così come per le modifiche apportate dall'art. 15 alla legge regionale 35/2014, non risultano esserci maggiori spese e quindi nessun impatto sulla disponibilità di bilancio come indicato nella relazione tecnico- finanziaria. *SKM*

Le modifiche dell'art. 16 alla legge regionale 33/2015 non impattano sul bilancio regionale in quanto, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, introducono delle semplificazioni procedurali.

Analogamente l'art. 17, che riguarda la riallocazione del personale regionale per supportare le strutture delle autorità regionali, pare, sulla base della relazione tecnico- finanziaria, non introdurre nuovi oneri o minori entrate sul bilancio regionale.

Con l'art. 18 vengono date disposizioni in materia di attività di supporto ai lavori dell'assemblea consiliare. Tale norma, come si evince anche dalla relazione tecnico-finanziaria, introduce oneri per lavoro straordinario, quantificabili in circa euro 27.000,00, corrispondente ad una previsione di circa 2.000 ore annue, effettuate per l'attività di assistenza in occasione delle sedute consiliari sulla base della attuale organizzazione lavorativa. Le relative risorse sono disponibili sul bilancio del Consiglio regionale al programma 10 - Retribuzioni in denaro — Straordinario personale a tempo indeterminato.

Con l'art. 20 vengono date indicazioni in merito al personale trasferito in Regione in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56. Dalla relazione tecnico- finanziaria si afferma che, pur intervenendo sul contingente del personale dirigenziale e del comparto, non comporta maggiori oneri sul bilancio regionale, attese le risorse economiche già stanziare e assegnate dalla regione alle province. Alla copertura della spesa di personale che sarà trasferito alla Regione ai sensi delle legge regionale 19/2015 e della legge regionale 32/2015 la Regione farà fronte nell'ambito delle risorse già individuate all'articolo 10 della legge regionale 19/2015, comprese le entrate derivanti dall'esercizio delle funzioni, incrementabili con le risorse previste per l'attuazione dei *budget* assunzionali. L'ammontare delle risorse relative al personale che sarà trasferito non è al momento quantificabile. La precisa individuazione delle risorse avverrà con i provvedimenti di cui all'articolo 9, comma 1, della legge regionale 19/2015 e all'articolo 3, comma 3, della legge regionale 32/2015.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano presentati e approvati due emendamenti di cui uno solo si sofferma sull'impatto finanziario della modifica presentata.

Con riferimento alle modifiche apportate alla legge n. 30/2006, alla legge n. 32/2008 e alla legge n. 6/2012 (riferimento all'art. 37), si rileva che non vi è alcuna esplicitazione del fatto che la legge in esame è senza copertura finanziaria in quanto dotata di "clausola di neutralità finanziaria". In tal caso, nella relazione tecnica si sarebbero dovute esplicitare le ragioni per cui si reputa che la legge non implichi alcuna nuova o maggiore spesa a carico del bilancio regionale. Al riguardo si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, di cui si è detto in precedenza, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

Con riferimento alle modifiche apportate dall'art. 13 agli artt. 13 e 14 della legge regionale n. 24/2014 e all'art. 2 della legge regionale n. 20/2013, n. 20, la relativa copertura è rinvenuta dalla Regione

nell'ambito delle complessive operazioni di equilibrio del bilancio per l'anno 2018, calcolato ai sensi dell'articolo 40, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come riportato all'allegato 7 al progetto di legge "Bilancio di previsione 2016-2018" recante il "Prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale".

In ordine al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura di spese introdotte dal presente testo normativo, la Sezione richiama il disposto del Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Con esso si esplicita, all'art. 36, l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale e si dispone (art. 38) che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Inoltre, 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.

Si richiama altresì l'interpretazione elaborata, nell'ordinamento previgente, dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, che riteneva preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere nel caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio.

Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio non esisterebbe un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscriverne un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. Dunque, solo in tali limiti sarebbe consentito alle Regioni l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014).

In ordine alla spesa introdotta dal comma 2 dell'art. 10 si richiama quanto sopra illustrato in punto di quantificazione della spesa. 

In relazione all'onere di spesa introdotto con l'art. 11 della presente legge si rileva la mancata indicazione della copertura. Né tale circostanza può considerarsi sanata in considerazione della previsione contenuta nell'art. 1, comma 15 l. 15/2015 (legge di assestamento). Invero, la sopra illustrata normativa in punto di copertura di nuovi o maggiori oneri di spesa richiede che si provveda

all'interno del medesimo testo normativo a predisporre i relativi mezzi per farvi fronte. Il rinvio a una successiva espressione di volontà sul punto da parte dell'organo consiliare sconta, infatti, la non obbligatorietà del medesimo e la conseguente assunzione, da parte dell'ente, di un nuovo onere di spesa in assenza di una sicura copertura.

Per quanto non trattato dal presente Referto, rivolto esclusivamente a valutare la tecnica di quantificazione degli oneri e di copertura della spesa, si rimanda alla relazione sulla Parifica.

## **2.45 Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 43**

### **Legge di stabilità 2016 – 2018**

La legge di stabilità 2015 contiene norme di adeguamento alle disposizioni del D.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione di bilanci come integrato dal D.lgs. 126 del 10 agosto 2014 e di autorizzazione di spese relative a interventi previsti da leggi regionali di spesa, ai sensi dell'articolo 9 ter, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 34/1978.

In particolare al comma 1 dell'art. 1 vengono autorizzate per il triennio 2016/2018 le spese di cui all'allegata tabella A, relative a interventi previsti da leggi regionali di spesa, ai sensi dell'articolo 9 ter, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 34/1978 e della lettera b) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. A/1 del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 'Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante 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').

Vengono autorizzate per il triennio 2015/2017 le riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di spese già autorizzate da precedenti disposizioni legislative, secondo gli importi e per i programmi di cui alla allegata tabella B, ai sensi dell'articolo 9 ter, comma 3, lettera c), della l.r. 34/1978 e della lettera c) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 del d.lgs. 118/2011) (comma 2).

Con riferimento alle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, gli importi da iscrivere in bilancio sono determinati, per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017, nelle misure indicate nell'allegata tabella C, ai sensi dell'articolo 9 ter, comma 3, lettera d), della l.r. 34/1978 e della lettera d) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 del d.lgs. 118/2011) (comma 3).

Con l'art. 1, commi 4 e 5, in applicazione del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105 (Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose) la Regione, in qualità di Autorità Competente a effettuare ispezioni ordinarie e straordinarie con oneri a carico dei gestori relativamente agli stabilimenti di soglia inferiore ai sensi dell'articolo 7, applica per le attività di propria competenza, sino alla loro ridefinizione, ai sensi dell'articolo 32, comma 9, le tariffe di cui all'articolo 30 e all'Allegato I del d.lgs. 105/2015, stimando introiti per 100.000,00 euro nel 2016 e per 160.000,00 euro rispettivamente nel 2017 e nel 2018, che confluiscono al Titolo 3 'Entrate extratributarie' Tipologia 200 'Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti' dello stato di previsione delle entrate del bilancio 2016-2018. Gli introiti in oggetto sono destinati rispettivamente al finanziamento delle:

a) spese destinate alle amministrazioni locali e centrali che compongono le commissioni ispettive per il rischio industriale quantificate rispettivamente in 80.000,00 euro per il 2016 e in 130.000,00 euro nel 2017 e nel 2018, allocate alla missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 8 'Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018;

b) spese necessarie allo svolgimento delle attività ordinarie e straordinarie svolte da Regione, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. 105/2015, quantificate in 20.000,00 euro per il 2016 e in 30.000,00 euro nel 2017 e nel 2018, allocate alla missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 8 'Qualità dell'aria e riduzione dell'inquinamento' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Con riferimento all'onere di spesa introdotto ai commi 4 e 5 dell'art. 1 è prevista l'istituzione di una posta compensata in attuazione del D.lgs. 105/2015 *"Attuazione della Direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose."*

Al riguardo la relazione tecnico-finanziaria riporta la stima degli importi in entrata da iscrivere a bilancio sugli anni 2016-2017-2018, sulla base delle tariffe che, a regime, saranno determinate dalla Regione e, nelle more, sono calcolate sulla base delle seguenti approssimazioni:

- “ 2016 - Numero totale stabilimenti di soglia inferiore: 150;
- Capacità ispettiva annuale: 25 visite ispettive/anno;
  - Tariffa di riferimento (media tra le 5 categorie previste dall'allegato I): 5.000,00 euro/visita ispettiva;
  - Riduzione della tariffa per gli stabilimenti soggetti anche all'autorizzazione integrata ambientale: 20%;
  - Stima:  $25 * (5000,00 * 0.80) = 100.000,00$ .

Sfm

2017/2018 - Numero totale stabilimenti di soglia inferiore: 150;

- Capacità ispettiva annuale: 40 visite ispettive/anno;
- Tariffa di riferimento (media tra le 5 categorie previste dall'allegato 1): 5.000,00 euro/visita ispettiva;
- Riduzione della tariffa per gli stabilimenti soggetti anche all'autorizzazione integrata ambientale: 20%;
- Stima:  $40 * (5000,00 * 0,80) = 160.000,00$ .

Tali stime sono soggette a delle variabili quali il numero totale degli stabilimenti in funzione dei nuovi criteri di assoggettabilità introdotti dal decreto legislativo, la capacità ispettiva annuale basata sulla frequenza delle visite e tipologie degli stabilimenti.

L'entrata così individuata è stata connessa alla corrispondente spesa al fine di ripartire gli importi derivanti dalle tariffe versate dai gestori agli ispettori degli enti ed amministrazioni che svolgono le attività di controllo. La spesa autorizzata alla lettera a) comma 5 è destinata alle amministrazioni locali e amministrazioni centrali che compongono le commissioni ispettive, mentre la spesa di cui alla lettera b) è finalizzata a consentire a Regione di svolgere le funzioni ordinarie e straordinarie ad essa assegnate discendenti dalle attività di controllo".

Al comma 7 Regione Lombardia, in attuazione all'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), prevede la stipulazione di apposite convenzioni con i soggetti proponenti nuove infrastrutture energetiche ovvero potenziamento o trasformazioni di impianti esistenti, tra cui gli impianti di stoccaggio del gas in sottosuolo, finalizzate a individuare misure di compensazione e riequilibrio ambientale coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale e regionale. Gli introiti derivanti dalle compensazioni stabilite con le convenzioni saranno destinati a interventi di natura ambientale e di tutela delle risorse, definiti all'interno degli atti convenzionali (comma 8).

Con il comma 11 viene autorizzata per il 2016 l'ulteriore spesa di € 520.000,00 alla missione 'Politiche giovanili, sport e tempo libero' programma 01 'Sport e tempo libero' - 'Titolo 1 'Spese correnti' per il finanziamento di una serie di eventi sportivi, come specificato dalla tabella integrata nel testo del comma stesso. I criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi di cui al comma 11 sono individuati con successivo provvedimento della Giunta regionale.

Al comma 13 si stabilisce di corrispondere a Finlombarda spa un contributo di gestione a decorrere dall'esercizio 2016. Il contributo è determinato per il 2016 in 19.835.227,00 euro a copertura dei costi di funzionamento della società, cui si fa fronte per 17.277.238,00 euro con le risorse allocate alla

missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti'; per 742.000,00 euro con le risorse di cui alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 'Servizio Sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 'Spese correnti' e per 1.815.899,00 euro con le risorse allocate alle missioni/programmi inerenti il POR FESR 2014-2020, dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Al comma 14 si stabilisce di corrispondere a Lombardia Informatica spa un contributo di gestione a decorrere dall'esercizio 2016. Il contributo è determinato per l'anno 2016 in 25.397.101,00 euro a copertura delle spese generali di funzionamento, cui si fa fronte per 6.442.364,00 euro con le risorse allocate alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo 1 'Spese correnti' e per 18.439.636,00 euro con le risorse di cui alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 'Servizio Sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 'Spese correnti'; per 515.101,00 euro con le risorse allocate su capitoli con vincolo di destinazione dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Al comma 15 viene autorizzata la spesa di 200.000,00 euro per l'Università della Montagna di Edolo, cui si provvede con le risorse allocate alla missione 4 'Istruzione e diritto allo studio', programma 04 'Istruzione universitaria' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2016-2018.

Al comma 16 viene autorizzata la spesa di 1.800.000,00 euro per ciascun anno del triennio per il finanziamento del contributo di funzionamento di Explora spa, a cui si provvede con le risorse allocate alla missione 7 'Turismo', programma 01 'Sviluppo e valorizzazione del turismo' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2016-2018 in attuazione dei commi 2 e 3 dell'articolo 5 della legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo).

Con l'art. 2 viene istituito, a partire dal 1° gennaio 2016, l'Organismo strumentale per gli interventi europei” al fine di favorire la gestione finanziaria degli interventi finanziati dalle risorse europee, nel rispetto della normativa nazionale. Tale organismo, a carattere strumentale ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera b), del d.lgs. 118/2011, è dotato di autonomia gestionale e contabile e ha per oggetto esclusivo la gestione degli interventi europei. Viene altresì autorizzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera b), del d.lgs. 118/2011, la gestione fuori bilancio dell'Organismo e sono disposti i *skm* trasferimenti allo stesso di tutti i crediti regionali riguardanti le risorse europee e di cofinanziamento nazionale e di tutti i debiti regionali agli aventi diritto, riguardanti gli interventi europei, risultanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate. Con provvedimenti della Giunta regionale si provvede

alle variazioni di bilancio relative alla registrazione, nelle scritture patrimoniali e finanziarie, del trasferimento dei crediti e dei debiti all'Organismo.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano approvati cinque emendamenti muniti della relativa relazione.

Con riferimento alla copertura di cui all'art. 1, commi 4 e 5, si rileva che, in forza dell'art. 30, comma 2, e dell'art. 32, comma 9, del d. lgs. n. 105/2015, le regioni possono rideterminare le tariffe relative alle attività di propria competenza nel rispetto di un limite massimo stabilito nello stesso decreto, applicando, nelle more di tale determinazione, le tariffe ivi stabilite. Tale articolato normativo sembra rientrare nella previsione, contenuta nell'art. 17, comma 1, della legge di contabilità n. 196 del 2009 circa la copertura con nuove o maggiori entrate solo mediante una norma che generi direttamente maggior gettito. Peraltro, la relazione tecnico-finanziaria illustra i criteri di stima utilizzati per quantificare i maggiori introiti attesi. Residua, pertanto, l'alea che ordinariamente accompagna qualunque criterio di stima.

In ordine alla copertura disposta con i commi 11, 13, 14, 15 e 16 dell'art. 1, la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

In relazione alla disposizione contenuta nell'art. 2, si osserva che non viene quantificato l'onere discendente dall'istituzione dell'Organismo strumentale ivi previsto. Al riguardo si rimanda a quanto sopra rappresentato in ordine al fatto che l'operazione di “quantificazione degli oneri”, per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri. Essa, infatti, costituisce la base per valutare la correttezza della copertura prevista dal legislatore.

Per quanto non trattato dal presente Referto, rivolto esclusivamente a valutare la tecnica di quantificazione degli oneri e di copertura della spesa, si rimanda alla relazione sulla Parifica.

SKM

## 2.46 Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 44

### Bilancio di previsione 2016 – 2017

La legge di bilancio contiene la previsione, per l'esercizio finanziario 2016, di entrate di competenza per € 37.805.125.303,40 e di cassa per € 50.081.287.991,00 e spese di competenza per € 37.805.125.303,40 e di cassa per € 48.481.287.991,00.

Per l'esercizio finanziario 2017 sono previste entrate di competenza per € 33.776.008.295,25 e autorizzate spese di competenza per € 33.776.008.295,25 (comma 2).

Per l'esercizio finanziario 2018 sono previste entrate di competenza per € 33.455.527.325,00 e spese di competenza per € 33.455.527.325,00, in conformità agli stati di previsione delle entrate e delle spese allegati alla presente legge (comma 3).

Dell'indebitamento, autorizzato ai commi 5 e 6 (art. 38 legge regionale n. 34/1974), si occupano i comma 9 e 10, ai sensi dei quali *“Il relativo onere annuo è posto a carico del programma 01 della missione 50 'Debito pubblico' per quanto riguarda la quota interessi e del programma 02 della missione 50 'Debito pubblico' per quanto riguarda la quota capitale, iscritte nello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2017 e successivi”*.

Ai sensi del comma 11, la Regione è autorizzata a contrarre, in alternativa ai mutui di cui ai commi 5 e 6, prestiti obbligazionari alle migliori condizioni di mercato e comunque nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 2, della legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge finanziaria 2009). Il rimborso del prestito obbligazionario è garantito dalla Regione mediante iscrizione nel proprio bilancio, in appositi capitoli di spesa, per tutta la durata del prestito, delle somme occorrenti per effettuare i pagamenti alle previste scadenze (comma 12).

Ai sensi del comma 13 del medesimo articolo, la Giunta regionale pone in essere le procedure necessarie all'emissione del prestito obbligazionario, comprese quelle relative al mantenimento di uno o più rating in funzione delle caratteristiche del prestito stesso.

Al relativo onere, valutato in 24.400,00 euro per il 2016 ed € 30.000,00 per il 2017 e 2018, la Regione provvede mediante l'utilizzo delle risorse stanziare programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' della missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo' (comma 14).

Con il comma 16, la Giunta regionale è autorizzata - in relazione a quanto disposto dall'articolo 45 della l.r. 34/1978 e dall'articolo 19, comma 12, della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità) - per l'anno 2016 a contrarre anticipazioni, da estinguere nell'esercizio finanziario in cui sono contratte, per un importo non superiore a

1.100.000.000,00 euro, di cui 1.000.000.000,00 euro per fronteggiare temporanee deficienze di cassa relative all'erogazione dei finanziamenti per il Servizio sanitario regionale. La relativa entrata e la spesa per il rimborso delle anticipazioni sono rispettivamente iscritte al Titolo 7 - Tipologia 100 in entrata e alla missione 60 - programma 01 in spesa. *“Quale onere degli interessi passivi connessi alle anticipazioni di cui al comma 15, è altresì autorizzata la spesa complessiva di 1.100.000,00 euro di cui 1.000.000,00 euro riguardanti il Servizio sanitario stanziati alla missione 13 - programma 01 e 100.000,00 euro stanziati alla missione 60 - programma 01”* (comma 17).

Con il comma 18 del medesimo articolo, viene autorizzata - per il finanziamento del Servizio socio-sanitario regionale per l'esercizio 2016, la spesa complessiva di € 18.107.204.321,00 stanziati alla missione 13, programma 01, secondo quanto disposto:

- dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421);
- dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133);
- dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario);
- dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126;
- dall'articolo 2, comma 67-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge finanziaria 2010), nonché dall'articolo 15, comma 23 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini) che disciplina forme premiali a valere sulle risorse ordinarie previste dalla legislazione vigente per il finanziamento del servizio sanitario nazionale;
- dall'articolo 1, comma 560, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) che, in attuazione del Patto per la Salute 2014-2016, stabilisce che a decorrere dall'anno 2015, fermo restando il livello del finanziamento del servizio sanitario nazionale, le quote vincolate del FSN *SKM* relative alle assegnazioni per emersione lavoro stranieri, hanseniani, AIDS e fibrosi cistica, confluiscono nella quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale e sono ripartiti tra le regioni secondo i criteri e le modalità previsti dalla legislazione vigente in materia di costi

standard; dall'articolo 9, comma 9, lettera b), del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali) convertito, con legge 6 agosto 2015, n. 125 che, nelle more della piena attuazione del d.lgs. 68/2011 con riferimento al riordino del sistema della fiscalità locale, conferma per gli anni dal 2013 al 2016 i criteri di determinazione dell'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA definiti dal d.lgs. 56/2000;

- dall'Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016 del 10 luglio 2014, rep. n. 82/CSR.

Con il comma 19 viene autorizzata la Giunta regionale ad adottare i provvedimenti relativi ad attività non ancora trasferite alle aziende sanitarie che le leggi e i provvedimenti dello Stato o della Regione demandano, per l'anno 2016, alla competenza regionale. Qualora nel corso dell'anno 2016 tali attività siano trasferite alle aziende sanitarie, si provvederà ad assicurare alle medesime, con delibera della Giunta regionale, il relativo finanziamento per la parte di competenza. La Giunta regionale è, altresì, autorizzata ad adottare provvedimenti di spesa per le attività di carattere strumentale allo svolgimento delle funzioni di competenza regionale.

La stessa Giunta è anche autorizzata a determinare, con proprie deliberazioni, i criteri di riparto delle risorse di cui al comma 18 per assicurare l'esercizio delle funzioni del Servizio sociosanitario regionale. La Giunta regionale è altresì autorizzata a regolamentare gli acconti mensili alle aziende sanitarie nonché le erogazioni di cassa nel limite complessivo di un dodicesimo del finanziamento complessivo del Servizio sociosanitario regionale (comma 20).

Il comma 21 stabilisce che, *“qualora entro il termine dell'esercizio nel corso del quale sono stati stanziati i fondi relativi al finanziamento del Servizio sociosanitario regionale non sia possibile far luogo a tutto o in parte all'impegno delle spese di cui al comma 18, le stesse possono essere reiscritte alla competenza dell'esercizio immediatamente successivo in tutto o per le parti residuali; in tal caso si applicano le disposizioni e le procedure previste dall'articolo 50 della l.r. 34/1978 per quanto compatibili con quelle di cui al d.lgs. 118/2011”*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 –risultano approvati quarantuno emendamenti, la maggior parte muniti della relativa relazione.

In relazione alla legge che approva il bilancio di previsione si rivela ancor più necessario avere a disposizione, attraverso una esaustiva relazione tecnica, gli elementi necessari per valutare adeguatamente le spese ivi contenute, tenuto conto delle caratteristiche peculiari del bilancio di previsione e della funzione che il medesimo ricopre all'interno del ciclo di bilancio. Segnatamente

riveste una particolare importanza, ai fini del referto di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, l'evidenziazione – accanto alla quantificazione dell'onere - delle leggi che introducono le voci di spesa comprese nel documento previsionale.

## **2.47 Legge Regionale 30 dicembre 2015, n. 45**

### **Istituzione del comune di Corteolona e Genzone, mediante la fusione dei comuni di Corteolona e Genzone, in provincia di Pavia**

La presente legge, di iniziativa di Giunta, istituisce il nuovo comune di "Corteolona e Genzone" scaturito dalla fusione dei comuni di Corteolona e Genzone in Provincia di Pavia.

La norma finanziaria all'articolo 5 individua, al comma 1 le modalità di copertura delle spese per la consultazione popolare di cui all'articolo 53 dello Statuto, che sono quantificabili, sulla base dei pregressi iter di fusione, con una stima di massima a € 15.000,00 cui si provvede nell'ambito dello stanziamento della missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo' - programma 07 'Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi.

Per la liquidazione e il rimborso delle spese sostenute dalla provincia di Pavia in attuazione delle funzioni riferibili alla relazione con le altre autonomie locali, quantificate intorno a € 1.000,00, si provvede mediante impiego delle somme stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali' - programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali e locali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 e successivi

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4960 del 22/1/2016 – non risultano presentati emendamenti.

Con riferimento alle spese ivi introdotte la Sezione richiama quanto sopra illustrato in relazione a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo pertanto agli strumenti indicati dall'art. 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.