



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Il Presidente

Protocollo CRL.2017.0012125 del 20/07/2017

Al Signor Presidente
della Commissione consiliare I

e, p.c.

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

Oggetto: REL n. 0117 – 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 2016 (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, unitamente alla deliberazione di approvazione della medesima, inviata a questa Presidenza ai sensi dell'art. 1, comma 8, della legge 213/2012.

Con i migliori saluti.

RAFFAELE CATTANEO

Documento informatico sottoscritto con firma digitale, ai sensi dell'art.24,
del D.lgs. 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale)

Allegati:

File deliberazione_207.pdf

File Relazione_.pdf

Firma autografa sostituita con indicazione a stampa del nominativo del soggetto responsabile ai sensi del D.Lgs. 39/93 art. 3 c. 2.



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa De Rentiis	I Referendario
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 4 luglio 2017

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;



SPM

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

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, artt. 17 e 19;

CONSIDERATA la trasmissione in data 19 settembre 2016 (prot. 15900) e 1 febbraio 2017 (prot. 4941), da parte della Giunta Regionale, dei testi e delle relazioni delle Leggi Regionali approvate nel corso dell'anno 2016;

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 2016";

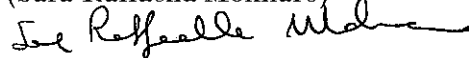
DISPONE

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.

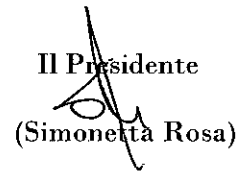
Il Relatore

(Sara Raffaella Molinaro)



Il Presidente

(Simonetta Rosa)

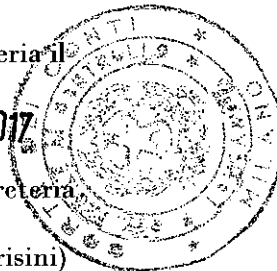


Depositata in Segreteria il

18 LUG 2017

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)





CORTEI 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 2016**

**(ART. 1, COMMA 2, D.L. 10 OTTOBRE 2012, N. 174, CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI,
NELLA LEGGE 7 DICEMBRE 2012, N. 213)**

Sara Raffaella Molinaro



CAMERA DI CONSIGLIO DEL 4 LUGLIO 2017



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
2016 (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

SRM

Ha collaborato:
Manuela Malusardi

INDICE

1	CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA....	1
1.1	<i>Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti</i>	2
1.2	<i>La copertura delle leggi regionali di spesa</i>	3
1.3	<i>La “copertura delle leggi finanziarie” secondo la legge n. 196/2009</i>	6
1.3.1	<i>L’individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari</i>	7
1.3.2	<i>La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi</i>	12
1.3.3	<i>L’individuazione dei mezzi di copertura</i>	16
1.4	<i>Le fonti normative della Regione Lombardia in materia</i>	18
2	LE LEGGI ADOTTATE DAL CONSIGLIO DELLA REGIONE LOMBARDIA NEL 2016	25
2.1	<i>Attività istruttoria</i>	25
2.2	<i>Esame delle leggi di spesa</i>	25
2.3	<i>Legge Regionale 23 febbraio 2016, n. 1</i>	30
2.4	<i>Legge Regionale 23 febbraio 2016, n. 2</i>	30
2.5	<i>Legge Regionale 23 febbraio 2016, n. 3</i>	33
2.6	<i>Legge Regionale 15 marzo 2016, n. 4</i>	34
2.7	<i>Legge regionale 17 marzo 2016, n. 5</i>	418
2.8	<i>Legge regionale 22 marzo 2016, n. 6</i>	429
2.9	<i>Legge Regionale 25 marzo 2016, n. 7</i>	40
2.10	<i>Legge Regionale 30 marzo 2016, n. 8</i>	442
2.11	<i>Legge Regionale 21 aprile 2016, n. 9</i>	463
2.12	<i>Legge Regionale 29 aprile 2016, n. 10</i>	44
2.13	<i>Legge Regionale 29 maggio 2016, n. 11</i>	485 <i>SKM</i>
2.14	<i>Legge Regionale 17 maggio 2016, n. 12</i>	46
2.15	<i>Legge Regionale 17 maggio 2016, n. 13</i>	497
2.16	<i>Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 14</i>	497
2.17	<i>Legge Regionale 29 giugno 2016, n. 15</i>	564
2.18	<i>Legge Regionale 8 luglio 2016, n. 16</i>	586
2.19	<i>Legge Regionale 20 luglio 2016, n. 17</i>	698
2.20	<i>Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 18</i>	709
2.21	<i>Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 19</i>	709
2.22	<i>Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 20</i>	70

2.23	<i>Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 21</i>	73
2.24	<i>Legge Regionale 8 agosto 2016, n. 22</i>	733
2.25	<i>Legge Regionale 30 settembre 2016, n. 23</i>	90
2.26	<i>Legge Regionale 30 settembre 2016, n. 24</i>	91
2.27	<i>Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 25</i>	922
2.28	<i>Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 26</i>	1088
2.29	<i>Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 27</i>	1098
2.30	<i>Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 28</i>	1099
2.31	<i>Legge Regionale 23 novembre 2016, n. 29</i>	10911
2.32	<i>Legge Regionale 2 dicembre 2016, n. 30</i>	11117
2.33	<i>Legge Regionale 2 dicembre 2016, n. 31</i>	1177
2.34	<i>Legge Regionale 28 dicembre 2016 n. 32</i>	1178
2.35	<i>Legge Regionale 28 dicembre 2016, n. 33.....</i>	1188
2.36	<i>Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 34.....</i>	11820
2.37	<i>Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 35</i>	133
2.38	<i>Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 36.....</i>	1425

SPM

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 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 (e 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. Ciò *“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 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. Autonomic, 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).

La Sezione delle autonomie sottolinea 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.

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. *SPM*

Come ha evidenziato la Sezione delle 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 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 specificative 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);

III) l'art. 17 l. n. 196/2009, 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 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, con 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.

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, 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).

Con la riforma introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 restano ferme, rispetto alla disciplina precedente, le tre modalità di copertura ritenute ammissibili dal citato art. 17 (utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, previsioni di nuove entrate, esclusa la copertura di nuove spese correnti mediante entrate in conto capitale): ad esse la L. n. 163/2016 ne aggiunge una nuova, consistente nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi.

La stessa legge n. 163 del 2016 esclude - per la copertura finanziaria delle leggi che comportino oneri - il ricorso all'utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito Irpef devoluta alla diretta gestione statale. Tale divieto mira a risolvere una delle maggiori criticità emerse nell'esperienza applicativa della L. n. 222/1985, per cui la quota dell'otto per mille a diretta gestione statale che effettivamente viene annualmente portata a ripartizione risulta spesso notevolmente inferiore rispetto a quanto teoricamente spettante allo Stato sulla base delle scelte dei contribuenti, poiché tale importo viene, si v. n. in corso di esercizio, decurtato da disposizioni legislative che ne dispongono la destinazione per altre finalità. Parimenti, è stato confermato l'analogo divieto disposto anche per la quota del cinque per mille del gettito IRPEF, per la parte delle risorse.

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.

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 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 spese 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 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. *sfm*

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 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 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 precettivo 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”*. SPLM

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 trimestrali, 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/I3).

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 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).

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).

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).

Con la riforma introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 restano ferme, rispetto alla disciplina precedente, le tre modalità di copertura ritenute ammissibili dal citato art. 17 (utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, previsioni di nuove entrate, esclusa la copertura di nuove spese correnti mediante entrate in conto capitale): ad esse la L. n. 163/2016 ne aggiunge una nuova, consistente nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi.

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

Nella più volte richiamata delibera n. 10/2013/INPR 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, ineludibili 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. SAM

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 leggi 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

SPM

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 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 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. 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).

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.

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 ^{grazie} 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);*
 - 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.

sfm

2 LE LEGGI ADOTTATE DAL CONSIGLIO DELLA REGIONE LOMBARDIA NEL 2016

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 2016, il Consiglio ha approvato n. 36 leggi regionali.

2.1 Attività istruttoria

In data 19 settembre 2016 (prot. 15900), in riscontro alla richiesta di questa Sezione (prot. 15452) di trasmissione della documentazione delle leggi regionali approvate nel corso del primo semestre 2016, la Giunta Regionale ha inviato i testi e le relazioni delle leggi regionali approvate nel corso del primo semestre dell'anno 2016 e successivamente, in data 1 febbraio 2017 (prot. 4941), in riscontro ad analoga richiesta della Sezione per il secondo semestre 2016 (prot. 434), la Giunta Regionale ha trasmesso i testi e le relazioni delle leggi regionali approvate nel corso del secondo semestre dell'anno 2016.

2.2 Esame delle leggi di spesa

L'esame condotto sulle leggi approvate nel corso del 2016 ha evidenziato numerose criticità, alcune delle quali già rilevate nelle precedenti relazioni.

In particolare, in alcuni casi il profilo della copertura è stato trascurato dal legislatore regionale e in altri casi viene omesso, nel testo legislativo, il necessario riferimento alla quantificazione dell'onere, contenuto, a volte, nella sola relazione tecnico-finanziaria.

In altre occasioni non vengono illustrate, nella relazione tecnica, le modalità e i criteri seguiti per la quantificazione degli oneri, che trovano però una specifica quantificazione nel testo di legge. *Sfr*

A tali fattispecie si accompagnano articolati normativi caratterizzati da una tecnica legislativa piuttosto oscura, che non consente di ricostruire in maniera compiuta e chiara gli aspetti della quantificazione degli oneri introdotti e della relativa copertura finanziaria.

In particolare, questa Sezione ha già richiamato 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"*.

Si rileva, altresì, in continuità con quanto già evidenziato nelle precedenti relazioni sulla copertura delle leggi di spesa, che una quota non irrilevante di coperture è ottenuta facendo riferimento a 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.

La legge di contabilità prevede – all'art. 17, comma 1 – che la copertura con nuove o maggiori entrate possa essere disposta 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).

Con la riforma introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163 restano ferme, rispetto alla disciplina precedente, le tre modalità di copertura ritenute ammissibili dal citato art. 17 (utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, previsioni di nuove entrate, esclusa la copertura di nuove spese correnti mediante entrate in conto capitale): ad esse la L. n. 163/2016 ne aggiunge una nuova, consistente nella modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi.

La stessa legge n. 163 del 2016 esclude - per la copertura finanziaria delle leggi che comportino oneri - il ricorso all'utilizzo della quota dell'otto per mille del gettito Irpef devoluta alla diretta gestione statale. Tale divieto mira a risolvere una delle maggiori criticità emerse nell'esperienza applicativa della L. n. 222/1985, per cui la quota dell'otto per mille a diretta gestione statale che effettivamente viene annualmente portata a ripartizione risulta spesso notevolmente inferiore rispetto a quanto teoricamente spettante allo Stato sulla base delle scelte dei contribuenti, poiché tale importo viene, in corso di esercizio, decurtato da disposizioni legislative che ne dispongono la destinazione per altre finalità. Parimenti, è stato confermato l'analogo divieto disposto anche per la quota del cinque per mille del gettito IRPEF, per la parte delle risorse.

Ne deriva che la copertura ottenuta facendo esclusivo riferimento, nel testo di legge, alla voce di spesa del bilancio di previsione riferita a importi stanziati con riferimento evidentemente ad altre spese non è conforme all'art. 17.

Né risulta conforme al parametro interposto dell'art. 17 la tecnica di copertura basata su 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

Né la circostanza che il bilancio di previsione nel suo complesso, così come assestato, debba comunque garantire - e sia in concreto idoneo a garantire - l'equilibrio di sistema è idonea a superare il rilievo, posto che la relazione sulla copertura delle leggi di spesa è volta proprio a verificare, in relazione alle specifiche modifiche normative introdotte, la tecnica di copertura adoperata, in modo da evitare che possano verificarsi, a posteriori, inattesi disequilibri finanziari dell'ente. Il sistema che pare essere utilizzato dalla Regione è, invece, basato sul fatto che si garantisce l'equilibrio in sede di

approvazione di bilancio e, successivamente, in sede di assestamento, laddove la copertura delle singole leggi è invece, per lo più, demandata all'indicazione delle voci di spesa del bilancio di previsione già approvato, sulla base del presupposto – implicito – che il pareggio di bilancio garantisca la presenza di altrettante voci di entrata.

La suddetta tecnica di copertura rende evidente la circostanza che, in sede di approvazione legislativa del bilancio di previsione, la relativa missione e il conseguente programma siano stati quantificati considerando non solo le iniziative già approvate dall'assemblea regionale, imponendo quindi una riflessione in ordine al fatto che il bilancio di previsione sia effettivamente approvato a legislazione vigente.

L'Allegato 4/1 del d. lgs. n. 118/2011, punto 9.4 dispone che il bilancio di previsione è definito in base alla legislazione statale e regionale vigente e al documento di programmazione dell'ente.

Invero, il d.lgs. n. 118 del 2011, il quale – come evidenziato dall'intitolazione – si occupa dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci ma anche agli articoli 81 e 97 della Costituzione, nonché al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale).

Secondo la Corte costituzionale il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo presuppone quali tratti inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche e quindi la trasparenza del medesimo. Ciò in modo che la democrazia rappresentativa assicuri ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

Nell'ambito del ciclo di bilancio (bilancio di previsione, legge di assestamento, rendiconto) la legge che comporta una nuova spesa deve provvedere alle risorse necessarie per farvi fronte. Il parametro di riferimento è il bilancio di previsione, approvato dall'assemblea legislativa regionale.

In tale contesto il sistema contabile regionale mantiene la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della

complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale (sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale).

Un bilancio di previsione redatto in modo non significativo in termini di risorse allocate e di risorse ancora spendibili, al quale conseguono altrettante leggi di spesa non idonee ad evidenziare la disponibilità e le modalità di reperimento delle risorse impiegate, potrebbe essere considerato non conforme alle esigenze di trasparenza del sistema di bilancio, le cui ragioni sono direttamente collegate alle istanze di democrazia rappresentativa, anche in considerazione della rilevanza che assume il reperimento e la distribuzione di risorse in un sistema caratterizzato dalla scarsità delle medesime.

Una particolare considerazione – già segnalata nella Relazione riguardante gli oneri di spesa contenuti nelle leggi regionali approvate nel corso del 2014 e nel 2015 - 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 2016.

Al riguardo la Sezione prende, innanzitutto, atto dell'introduzione del comma 2 *bis* dopo il comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 ad opera dell'art. 4, commi 25 e 26 della legge n. 22 del 2016. Segnatamente le norme contenute nei commi 25 e 26 provvedono a disporre il rientro delle somme destinate alla copertura finanziaria della garanzia concessa ad ASAM al bilancio regionale.

In ordine alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri si osserva che alcune leggi approvate nel corso del 2016 prevedono una nuova iniziativa onerosa con risorse individuate direttamente presso la medesima società partecipata, che vengono fatte riconfluire nel bilancio regionale (art. 1, commi 9, 10 e 16 e art. 4, commi 3 e 4 della legge n. 35 del 2016).

Altre leggi approvate nel corso del 2016 dispongono una nuova attività onerosa della quale incaricano una società partecipata, predisponendo la relativa copertura sulla base di risorse individuate direttamente presso la medesima società partecipata: in un caso basandosi su un'economia di spesa di pari importo (rispetto all'onere introdotto) su altro specifico fondo, istituito in precedenza presso la medesima società per il perseguimento di altra politica di settore (art. 4, comma 28 della legge n. 22 del 2016), in altro caso la sola relazione tecnico-finanziaria afferma che l'onere introdotto dall'art. 2, comma 3, lett. i della legge n. 29 del 2016 per interventi di costituzione di reti interregionali di parchi scientifici e tecnologici trova capienza a valere sul Fondo Accordi istituzionali allocato presso la medesima società. In altri casi ancora il legislatore regionale fa

riferimento, in modo generico, alle risorse in disponibilità sui fondi in gestione presso la stessa (art. 4, comma 31 della legge n. 22 del 2016 e art. 1, comma 19 della legge n. 35 del 2016).

Con riferimento alle suddette modalità di copertura, oltre a richiamare quanto rappresentato in ordine ai fondi giacenti presso organismi partecipati nella deliberazione n. 102/2017 e nella Relazione sulla parifica e quanto sopra rappresentato in ordine alle prerogative di trasparenza che informano la disciplina contabile, la Sezione rileva che le modalità di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicate nel già richiamato art. 17 della legge n. 196/2009, applicabile, ai sensi dell'art. 19 legge n. 196/2009, anche alle leggi regionali.

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* 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.

Con riferimento al reperimento di risorse destinate alla copertura di nuovi o maggiori oneri di spesa tramite gli introiti derivanti da Fondi dell'Unione europea, la Sezione, 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), ritiene, altresì, necessaria, nel rispetto dell'art. 17 della legge n. 196/2009, la previa confluenza all'entrata del bilancio regionale delle relative risorse.

Da ultimo si osserva che è stato applicato l'avanzo presunto al bilancio di previsione per il 2017. Segnatamente con il comma 22 della legge n. 36 del 2016 è stato autorizzato, per l'anno 2017, l'utilizzo anticipato di una quota pari ad euro 27.000.000,00 del risultato di amministrazione presunto del 2016, come riportato all'allegato 8 'Prospetto esplicativo del risultato presunto di amministrazione', ai sensi del paragrafo 9.2 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 del d.lgs. 118/2011).

Al riguardo si rileva che il predetto paragrafo 9.2 consente, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, di procedere alla determinazione del risultato di amministrazione presunto, che consiste in una previsione ragionevole e prudente del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, formulata in base alla situazione dei conti alla data di elaborazione del bilancio di previsione. Nondimeno, lo stesso paragrafo stabilisce che non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma,

della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva, attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale). Rispetto a tale ultimo principio introduce due ipotesi nelle quali è possibile utilizzare l'avanzo presunto individuandole nella quota del risultato di amministrazione presunto costituita dai fondi vincolati e dalle somme accantonate risultanti dall'ultimo consuntivo approvato, secondo le modalità nello stesso riportate.

2.3 Legge Regionale 23 febbraio 2016, n. 1

Ratifica dell'accordo di collaborazione tra la Regione Lombardia della Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino. (manca testo dell'accordo parte integrante della legge)

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, si ratifica l'accordo di conferma di partenariato tra la Regione Lombardia e la Repubblica di San Marino con l'intento di favorire le realtà economico imprenditoriali che operano nei rispettivi territori promuovendo altresì la cooperazione tra le istituzioni ed enti operanti nel settore turistico.

Nella relazione allegata al progetto di legge si afferma che *"Data la natura dell'atto in oggetto, che esplicita intenti programmatici volti a rafforzare delle collaborazioni bilaterali, dall'accordo non derivano impatti finanziari immediati, condizionando la realizzazione di attività e progetti attuativi dell'accordo, alla disponibilità delle risorse di bilancio"*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.4 Legge Regionale 23 febbraio 2016, n. 2

Modifiche alla legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo).

La legge, di iniziativa di Giunta, va a modificare alcuni articoli della legge regionale 1 ottobre 2017, n. 27 in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo. Tali modifiche riguardano la classificazione delle strutture ricettive (art. 20), le disposizioni comuni per attività ricettive alberghiere e non alberghiere (art. 38), la definizione e le tipologie delle aziende ricettive all'aria aperta (art. 42) e gli interventi per l'ammodernamento, il potenziamento e la qualificazione delle strutture e infrastrutture (art. 72).

Nella relazione tecnico-finanziaria viene evidenziato che le modifiche apportate agli articoli 20, 38 e 42 sono di natura ordinamentale e pertanto sono da ritenersi pienamente neutre sul piano della finanza pubblica. Nella stessa relazione si osserva inoltre che le modifiche introdotte all'articolo 72, con le quali sono ampliate le ipotesi di accesso ai contributi diretti alla qualificazione delle strutture ricettive, ampliano il numero dei potenziali beneficiari dei contributi regionali, ma non incidono sull'entità dei medesimi contributi, che saranno erogati nei limiti degli stanziamenti di bilancio. Tali spese si configurano, pertanto, come non obbligatorie.

Si osserva che 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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.5 Legge Regionale 23 febbraio 2016 n. 3

Abrogazione dell'articolo 9 della legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 (Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla 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'

La presente legge, di iniziativa di Giunta, abroga l'articolo 9 della legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32/2015 che regola il procedimento per la richiesta di adesione alla Città metropolitana di Milano da parte dei comuni appartenenti ad altre circoscrizioni provinciali.

Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che tale legge ha natura ordinamentale, ed è priva di riflessi finanziari.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.6 Legge Regionale 15 marzo 2016, n. 4

Revisione della normativa regionale in materia di difesa del suolo, di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione dei corsi d'acqua.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, disciplina l'esercizio delle funzioni e delle attività di competenza della Regione in materia di difesa del suolo, di gestione dei corsi d'acqua e del demanio idrico in Lombardia, individuando gli strumenti per la gestione dell'attività stessa, attivando altresì un coordinamento degli enti locali e dei soggetti territorialmente interessati alla difesa del suolo e alla gestione dei corsi d'acqua della Lombardia in modo da assicurare la prevenzione di calamità idrogeologiche.

La legge n. 4 interviene inoltre su alcune leggi regionali. In particolare con l'art. 27 viene modificata la l.r. 6/2012 (Disciplina del settore dei trasporti) in materia di navigazione interna e con l'art. 30 vengono apportate modifiche alla legge 31/2008 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e alla legge 25/2011 (Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 'Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale' e disposizioni in materia di riordino dei consorzi di bonifica).

La norma finanziaria (art. 32) contiene spese finanziate sia da risorse ascrivibili al Titolo 1 del Bilancio regionale con fondi correnti e spese finanziate da fondi di investimento al Titolo 2.

La norma finanziaria contenuta nell'art. 32, comma 2 specifica che:

- all'art. 2 comma 2 della legge sono previste spese per la redazione di progetti strategici di sottobacino, quantificate in euro 60.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018, le relative risorse risultano allocate alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018; per l'anno 2016 la missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 1 'Spese correnti' è incrementata di euro 55.000,00 tramite corrispondente riduzione della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 03 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;
- all'art. 3, comma 1, lettere d) e i), sono previste spese per la progettazione degli interventi di difesa del suolo di competenza regionale, quantificate in euro 2.000.000,00 per il 2016; per tali

spese vengono incrementate le risorse allocate alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' tramite corrispondente riduzione della missione 20 'Fondi e accantonamenti' - programma 03 'Altri Fondi' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;

- all'articolo 3, comma 2 sono previste spese destinate al personale stimate in euro 1.585.159,00 annui per ciascun anno del triennio 2016-2018, e nel rispetto della normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale e nell'ambito degli strumenti di programmazione delle risorse umane, le stesse trovano copertura nel limite degli stanziamenti della spesa di personale della missione 01 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo' - programma 10 'Risorse umane' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;
- all'articolo 3, comma 1, lettera m), e all'articolo 20, comma 3, sono previsti interventi di riqualificazione dei Navigli, al cui finanziamento si fa fronte con le risorse allocate alla missione 10 'Trasporti e mobilità' - programma 03 'Trasporto per vie d'acqua' 2017 - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;
- all'articolo 6, comma 1, e all'articolo 8, comma 1b) sono previste spese per l'integrazione e l'aggiornamento dei sistemi informativi gestionali inerenti la difesa del suolo e alla polizia idraulica, quantificate in euro 280.000,00 per il 2016, in euro 380.000,00 per il 2017 e in euro 350.000,00 per il 2018; le relative risorse sono allocate alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;
- all'articolo 27, comma 1, lettera a) sono previsti interventi di completamento, ammodernamento e incremento di opere afferenti al demanio della navigazione interna fino a un massimo di euro 7.743.009,00 nel 2016 e di euro 3.800.000,00 nel biennio 2017-2018, agli stessi si fa fronte nell'ambito delle risorse allocate alla missione 10 'Trasporti e mobilità' - programma 03 'Trasporto per vie d'acqua' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;
- all'articolo 27, comma 1, lettera b), sono previsti interventi di promozione e sviluppo della navigazione interna, quantificati in euro 200.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018; agli stessi si fa fronte con le risorse allocate alla missione 10 'Trasporti e mobilità' - programma

03 'Trasporto per vie d'acqua' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018;

- agli articoli 19, 20 e 21 sono previste spese per interventi di competenza regionale destinati alla manutenzione diffusa del territorio, dei corsi d'acqua e delle opere di difesa del suolo, quantificate in euro 1.000.000,00 per il 2016, in euro 7.750.000,00 per il 2017 e in euro 6.250.000,00 per il 2018, le relative risorse sono allocate alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018. Agli stessi articoli 19, 20 e 21 sono inoltre previste delle spese a carattere pluriennale, relative agli interventi di competenza regionale destinati alla manutenzione diffusa del territorio, dei corsi d'acqua e delle opere di difesa del suolo così come sono previsti interventi a carattere pluriennale anche all'articolo 3, comma 1, lettera m), all'articolo 20, comma 3, e all'articolo 27 in materia di riqualificazione dei Navigli e di opere afferenti il demanio della navigazione interna. In tale circostanza le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi sono annualmente rimodulabili con legge di stabilità regionale ai sensi dell'articolo 38, comma 2, del d.lgs. 118/2011.

In relazione alle coperture disposte dall'art. 32, comma 2 tramite riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa si rileva la mancanza di un'approfondita 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.

In relazione alle coperture disposte dall'art. 32, comma 2 che richiamano importi stanziati, con riferimento evidentemente ad altre spese, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, si rileva il mancato rispetto dell'art. 17 della legge n. 196/2009 dal momento che la Regione non ricorre agli strumenti ivi prescritti per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. 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"*.

Quanto alla dell'art. 32, commi 2, lettera e) e 6, si rileva che tali spese sono qualificate dallo stesso legislatore regionale in termini di spese non obbligatorie (*"nei limiti degli stanziamenti della spesa del personale"*) e pertanto, godono, nei limiti e alle condizioni definite per la qualificazione di una

determinata spesa come discrezionale, della disciplina contenuta nel il Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118, inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126. Invero detto decreto 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.

Con riferimento alle spese per la redazione di progetti strategici di sottobacino di cui all'art. 2 comma 2, alle spese per l'integrazione e l'aggiornamento dei sistemi informativi gestionali inerenti la difesa del suolo e alla polizia idraulica di cui all'articolo 6, comma 1, e all'articolo 8, comma 1b), agli interventi di completamento, ammodernamento e incremento di opere afferenti al demanio della navigazione interna di cui all'articolo 27, comma 1, lettera a), agli interventi di promozione e sviluppo della navigazione interna di cui all'articolo 27, comma 1, lettera b), alle spese per interventi di competenza regionale destinati alla manutenzione diffusa del territorio, dei corsi d'acqua e delle opere di difesa del suolo, tutte previste dall'art. 32, comma 2 della presente legge, quantificate in euro 1.000.000,00 per il 2016, in euro 7.750.000,00 per il 2017 e in euro 6.250.000,00 per il 2018, le cui risorse sono allocate alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente' - programma 01 'Difesa del suolo' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018 di cui agli articoli 19, 20 e 21, 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"*.

La relazione tecnico-finanziaria specifica poi ulteriori spese "che non impattano direttamente sul bilancio regionale o che non sono immediatamente quantificabili". In particolare:

- con riferimento all'art. 3 si specifica che l'eventuale spesa di personale per l'esercizio delle funzioni regionali, sostiene la relazione tecnico-finanziaria, è ampiamente compensata nell'ambito degli introiti degli attuali canoni di polizia idraulica (circa 5 ML euro/anno) e degli aumenti degli stessi (fino a 30 ML di euro/anno) derivanti dall'applicazione dell'art. 18 (Cooperazione dei Comuni per l'esercizio delle funzioni regionali di polizia idraulica) del progetto di legge;
- con riferimento all'art. 7 si specifica che le spese derivanti dall'applicazione di questo articolo, relative all'invarianza idraulica, invarianza idrologica e drenaggio urbano sostenibile, riguardano sia le amministrazioni pubbliche (i Comuni e gli enti gestori dei servizi idrici) che i privati cittadini. Le nuove trasformazioni urbanistiche d'uso dei suoli dovranno prevedere adeguate opere per il trattenimento locale delle acque di pioggia (opere di volanizzazione degli scarichi, cisterne per favorire l'infiltrazione nel terreno, tetti verdi, ecc.) al fine di diminuire o non aggravare ulteriormente il contributo di deflusso di acque bianche verso le reti di raccolta che la trasformazione urbanistica induce (impermeabilizzazione). La spesa complessiva derivante dall'attuazione di questa politica su tutto il territorio lombardo, che la relazione tecnico-finanziaria stima secondo la specifica "letteratura scientifica" in termini percentuali, non è attualmente prevedibile, in quanto si concretizzerà solo dopo che i Comuni avranno recepito nei propri regolamenti edilizi le indicazioni del Regolamento previsto dalla norma;
- con riferimento agli artt. 9, 10, 11, 12 e 13 si specifica che per la Polizia idraulica - *"La materia della Polizia idraulica è stata gestita per lungo tempo a livello statale e poi è stata delegata alla Regione dal 1998 (d.lgs. n. 112/98) e l'attività di riscossione/gestione dei procedimenti è stata definita con la L.R. 1/2000 (dall'art. 3 comma 110/1/2/3/4/5). Le concessioni sono rilasciate a privati cittadini, aziende ed Enti pubblici (comuni e province) i quali ricoprono circa il 22% degli introiti complessivi"*. La relazione tecnico-finanziaria sottolinea che le proiezioni di sviluppo non riguardano nuove imposte sul territorio ma l'emersione e regolarizzazione di situazioni non conosciute e per le quali è necessario un forte impegno regionale di rilancio delle attività tecnico-ispettive;
- con riferimento all'art. 16 comma 3 si stabilisce che la Regione "può" contribuire a migliorare la fruibilità e la sicurezza delle alzaie e degli argini mediante finanziamenti e specifici accordi

con le autorità idrauliche e con i soggetti gestori" nell'ambito delle disponibilità delle risorse a bilancio";

- con riferimento all'art. 18 comma 1 si stabilisce che per le attività di verifica delle occupazioni demaniali la *"Regione può corrispondere agli enti gestori dei parchi regionali ed ai comuni, singoli o associati, secondo criteri e modalità stabiliti con deliberazione della Giunta regionale, un equo riconoscimento economico per le spese sostenute, mediante la compartecipazione, nella misura massima del 50 per cento, ai canoni di polizia idraulica dalla stessa introitati"*;
- con riferimento all'art. 22 la relazione tecnico- finanziaria, specifica che in assenza di programmi di manutenzione adottati dagli enti competenti, gli interventi di manutenzione di cui agli artt. 19-21 sono realizzati da associazioni di volontariato di protezione civile, previa obbligatoria predisposizione di programmi attuativi annuali proposti dalle organizzazioni di volontariato ed approvati dalle autorità idrauliche competenti sui corsi d'acqua interessati. Ai relativi oneri si fa fronte, in presenza dei programmi annuali di attività, con gli stanziamenti da determinarsi annualmente con legge di bilancio, nell'ambito della disponibilità di risorse della missione 11] "Soccorso civile" e programma 02] "Interventi a seguito di calamità naturali del bilancio regionale;
- all'art. 30, comma 1 – lettera c) e comma 2 – Modifiche alla l.r.31/2008 e 25/2011 - Trattasi dell'inserimento di circa 200 comuni nei comprensori di bonifica secondo i dettami della legge regionale 31/2008. La relazione tecnico-finanziaria specifica che l'inserimento di questi territori comunali non comporta inizialmente spese nuove per i Consorzi di Bonifica e la Regione Lombardia. Infatti i Consorzi procederanno successivamente alla ricognizione delle esigenze manutentive dei corsi d'acqua di loro competenza e quindi non è esclusa la possibilità che questi territori possano essere oggetto di contribuzione attraverso il Piano di Classificazione degli immobili. I futuri proventi garantiranno la manutenzione e gestione delle opere di bonifica e irrigazione.

Dalla relazione finanziaria si evince che gli articoli non esplicitamente richiamati nella relazione stessa, avendo natura ordinamentale e procedurale, non determinano specifici sviluppi organizzativi *shu* né nuove azioni amministrative e pertanto sono da ritenersi pienamente neutri sul piano della finanza pubblica.

La stessa relazione precisa inoltre che non è prevista alcuna clausola di salvaguardia: *"Infatti le previsioni di spesa inerenti la manutenzione dei corsi d'acqua (punto 3 del paragrafo relativo alla*

quantificazione della spesa) possono essere sempre compensate con il progressivo aumento delle entrate previste in materia di polizia idraulica”.

Con riferimento agli oneri di spesa descritti nella relazione come non impattanti *“direttamente sul bilancio regionale o che non sono immediatamente quantificabili”* si rileva, in via generale, l'importanza della quantificazione del nuovo o maggiore onere di spesa introdotto dalla disposizione legislativa. Per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost. l'operazione di *“quantificazione degli oneri”* 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. In particolare la Corte Costituzionale ha chiarito che è sempre necessaria una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio (C. Cost., sent. n. 26/2013 che costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994).

Con riferimento alle medesime spese di cui appena sopra si rileva la necessità che la quantificazione e la copertura degli oneri introdotti siano collocati all'interno del provvedimento avente veste formale di legge. In ordine all'importanza della quantificazione 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.

La spesa di personale per l'esercizio delle funzioni regionali introdotta con l'art. 3 sconta, altresì, la problematica derivante dal fatto che dalla relazione non emergono in modo compiuto i dati concreti che hanno fondato i criteri di stima utilizzati per le quantificazioni di segno positivo e negativo.

In riferimento all'art. 16 comma 3 e 18 comma 1 si evidenzia, altresì, la natura discrezionale della spesa, richiamando all'uopo quanto sopra rappresentato.

In relazione all'affermazione di neutralità, la Sezione richiama quanto sopra rappresentato in relazione all'art. 17, comma 7, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, in virtù del 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.”*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati n. 9 emendamenti, tutti corredate da relativa *“motivazione”*.

2.7 Legge regionale 17 marzo 2016, n. 5

Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale.

La presente legge, di iniziativa di giunta, istituisce e disciplina l'Autorità Regionale Anti Corruzione (ARAC) al fine di contribuire a prevenire e a contrastare la corruzione e l'illegalità nella Regione e negli enti Sireg. Con tale legge viene altresì individuata e disciplinata la composizione dell'ARAC.

La norma finanziaria contiene la previsione di spese annue per le attività dell'Autorità istituita ai sensi della presente legge, quantificandole in € 1.000.000,00, compresa l'indennità spettante ai componenti degli organi che compongono l'ARAC. Viene così specificato come per il 2016 si faccia fronte alle spese con *“l'importo di € 750.000,00 pari a 9/12 della spesa annua, mediante l'incremento di € 750.000,00 delle risorse della missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 01 'Organi istituzionali' – Titolo 1 'Spese correnti' e corrispondente riduzione delle risorse di cui alla missione 20, programma 3 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2016-2018; nel 2017 e nel 2018 con l'importo di € 1.000.000,00 per ciascun anno mediante l'incremento di € 1.000.000,00 delle risorse della missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 01 'Organi istituzionali' – Titolo 1 'Spese correnti' e corrispondente riduzione delle risorse di cui alla missione 20, programma 3 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2016-2018”*.

La stessa norma finanziaria, al comma 2, stabilisce inoltre che le spese per gli esercizi successivi al 2016 saranno rideterminate con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Si osserva che l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 per le spese obbligatorie 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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati quattro emendamenti, corredati da considerazioni in ordine alla copertura finanziaria dei medesimi. 

2.8 Legge regionale 22 marzo 2016, n. 6

Ratifica del Protocollo di intesa tra la Regione Lombardia e il Governo della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, ratifica il protocollo d'intesa tra la Regione Lombardia e il Governo della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi per la promozione della competitività nel settore agroalimentare.

Si evince dalla relazione tecnico-finanziaria che l'oggetto del presente protocollo riguarda la creazione di un canale di comunicazione diretta tra la Regione Lombardia e il Governo della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, per mezzo della collaborazione tra il Dipartimento per lo Sviluppo Economico e la Competitività del Governo della Comunità Autonoma dei Paesi Baschi, e l'Assessorato all'Agricoltura di Regione Lombardia, per lo scambio di esperienze e conoscenze, la condivisione e lo sviluppo di iniziative comuni nei seguenti ambiti:

- "qualità" e "origine" dei prodotti agroalimentari, mediante il potenziamento dei circuiti di commercializzazione brevi e i prodotti legati al territorio;
- reti internazionali di collaborazione nelle materie di interesse;
- trasferimento di conoscenze e innovazione;
- istituzione di un gruppo di Regioni leader in materia di innovazione in ambito rurale, agrario e agroalimentare;
- condivisione di buone pratiche e progetti di educazione alimentare che mirino a promuovere le tradizioni agroalimentari del territorio favorendo l'utilizzo dei prodotti tipici e di qualità nella ristorazione;
- condivisione di buone pratiche e progetti di promozione della filiera corta quali Farmer Markets e vendita diretta.

Nella presente legge non vi è norma finanziaria, ma la relazione tecnico-finanziaria specifica che *"tutti gli oneri finanziari derivanti dal presente Protocollo sono a carico delle Parti"*, senza prevedere però né importo né modalità di copertura. Mh

Ne deriva che manca la quantificazione della spesa prevista e l'indicazione della relativa copertura. Al riguardo si richiama quanto sopra illustrato sul punto.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.9 Legge Regionale 25 marzo 2016, n. 7

Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria) conseguenti alle disposizioni della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 e della legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32 e contestuali modifiche agli articoli 2 e 5 della l.r. 19/2015 e all'articolo 3 della l.r. 32/2015.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, apporta modifiche a precedenti leggi regionali.

In particolare le modifiche alle ll.rr. n. 31/2008 e n. 26/1993 sono finalizzate ad adeguare i relativi testi alle disposizioni contenute nella l.r. 19/2015 *"Riforma del sistema delle autonomie della Regione"* con la quale si è operata la scelta di trasferire le funzioni conferite alle Province in materia di agricoltura, caccia e pesca alla Regione (art. 2), con la sola eccezione della Provincia di Sondrio (art. 5).

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che si tratta di modifiche che hanno la sola finalità di rendere coerenti i testi normativi con le scelte effettuate con la l.r. 19/2015, che non intervengono in alcun modo sulle iniziative e attività a favore del sistema rurale, agroalimentare, silvo-pastorale, nonché in materia di caccia e pesca né sugli strumenti finanziari già previsti dalle leggi oggetto di modifica, ma incidono sulle funzioni amministrative connesse che, fatta eccezione per la Provincia di Sondrio, sono trasferite alla Regione e il cui effettivo esercizio sarà determinato dai provvedimenti di cui all'art. 9, comma 1, della l.r. 19/2015.

Sempre dalla relazione tecnico-finanziaria si evince altresì che, in coerenza con le finalità delle proposte di modifica anzidette, si è scelto di non ritoccare le norme finanziarie delle singole leggi ma di elaborare una norma finanziaria che dia atto della copertura finanziaria delle modifiche apportate dal pdl. Un intervento sistematico delle norme finanziarie delle singole leggi è rinviato ad una riforma complessiva delle leggi di settore.

La norma finanziaria (art. 5) specifica che per l'esercizio delle funzioni provinciali in materia di agricoltura, caccia e pesca si provvede rispettivamente:

a) nell'anno 2016 con le risorse pari a euro 10.537.503,00, relative agli oneri del personale, disponibili alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 10 'Risorse Umane' e con le risorse pari ad euro 7.462.497,00 relative alle funzioni in materia di caccia e pesca, disponibili alla missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", programma 01 'Sviluppo del settore

agricolo e del sistema agroalimentare" - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018;

b) per gli anni 2017 e 2018 con le risorse pari a euro 14.050.003,00 annue relative agli oneri del personale, disponibili alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 10 'Risorse Umane' e con le risorse pari a euro 3.949.997,00 annue relative alle funzioni in materia di caccia e pesca allocate alla missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare" - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Infine la stessa norma finanziaria al comma 2 prevede che con l'entrata in vigore del provvedimento legislativo di cui all'articolo 10, comma 10, della l.r. 19/2015, finalizzato a individuare modalità e misure di compartecipazione della Provincia di Sondrio agli introiti derivanti dalle imposte e tasse in materia di caccia e pesca, riscosse sul territorio, cessano i trasferimenti di cui al comma 1. Alle spese relative allo svolgimento, da parte delle province, delle funzioni di polizia amministrativa locale in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca si fa fronte nell'ambito delle risorse finanziarie oggetto dell'intesa tra Regione Lombardia, Unione province lombarde (UPL), ANCI Lombardia, province e Città metropolitana di Milano per la gestione delle funzioni regionali delegate e del personale soprannumerario in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), della l.r. 19/2015 e della l.r. 32/2015. Con riferimento all'art. 5 comma 1, lett. a) e b) si rileva che 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"*.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati dodici emendamenti, corredata da considerazioni in ordine alla copertura finanziaria dei medesimi (ad eccezione degli emendamenti n. 2, 8, 9, 18 e 19).

2.10 Legge Regionale 30 marzo 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 ambito di:

- servizi del mercato interno (art. 2);
- adempimenti ambientali (artt. 3 e 4);
- aiuti di stato in materia di servizi di interesse economico generale (artt. 5 e 6);
- adempimenti degli obblighi derivanti da procedure di infrazione e sentenze della corte di giustizia dell'unione europea (art. 7)

Il legislatore regionale ritiene, così come si evince dalla norma finanziaria (art. 8) e dalla relazione tecnico-finanziaria, che gli oneri finanziari di tale legge derivino solo dall'art. 3, relativo alla "realizzazione del sistema informativo regionale centralizzato", stimandoli in 100.000,00 euro sulla base dei costi analoghi sostenuti per la realizzazione di sistemi informativi simili. La spesa complessiva autorizzata nel biennio 2016-2017 viene rispettivamente suddivisa:

"a) 34.000,00 euro destinati per l'anno 2016 all'attività di analisi, cui si fa fronte con le risorse allocate alla missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 05 'Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018;

b) 66.000,00 euro per il finanziamento nel 2017 delle attività di sviluppo del sistema informativo, cui si fa fronte con le risorse allocate alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione programma', programma 08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018".

Viene poi espressamente indicato che dei restanti articoli della presente legge non discendono oneri aggiuntivi per il bilancio regionale né per la finanza pubblica.

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”.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati quattro emendamenti, corredata da considerazioni in ordine alla copertura finanziaria dei medesimi (ad eccezione degli emendamenti n. 1 e 3).

2.11 Legge Regionale 21 aprile 2016, n. 9

Incorporazione del comune di Prestine nel comune di Bienno, in provincia di Brescia.

Con la legge regionale n. 9/2016 di iniziativa di Giunta, si dispone l'incorporazione del Comune di Prestine nel comune di Bienno in provincia di Brescia.

La norma finanziaria (art. 4), così come risulta anche dalla relazione tecnico-finanziaria, stabilisce che alle spese per la consultazione popolare di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione, stimanti in euro 15.000,00, si provvede nell'ambito dello stanziamento di cui alla 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 2016-2018.

Alle spese di cui all' articolo 3, relativamente al rimborso delle spese sostenute dalla Comunità montana di Valle Camonica quantificabili in euro 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 2016-2018.

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”.*

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.12 Legge Regionale 29 aprile 2016, n. 10

Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere).

La presente legge, di iniziativa di Giunta, propone alcune modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo Unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) relative al commercio su aree pubbliche.

Tra le variazioni apportate, così come si evince dalla legge in esame e dalla relazione finanziaria, l'unica che sembrerebbe avere un riflesso finanziario è quella confluita nell'art. 1, comma 6, che aggrega al Titolo VII (Disposizioni finali e abrogazioni) della l.r. 6/2010, articolo 156, i seguenti commi dopo il comma 3:

“3 bis. Alle spese in conto capitale derivanti dall'attuazione delle finalità di cui all'articolo 17, comma 2, e all'articolo 18 bis, quantificate in euro 146.000,00 per l'anno 2016, si provvede con le risorse disponibili alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 1.08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo II 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

3 ter. Alle spese derivanti dalla gestione ordinaria (comprensiva della manutenzione, gestione e assistenza dei servizi applicativi) del sistema informativo regionale di cui all'articolo 24, comma 2 bis, stimate in euro 38.000,00, si provvede, per ciascun anno del triennio 2016-2018, con le risorse disponibili alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 1.08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018”.

Niente viene detto in merito alla neutralità finanziaria o meno delle restanti parti della presente legge.

Il legislatore regionale qualifica, in ragione dell'utilizzo dell'esposizione “con le risorse disponibili”, le spese come non obbligatorie. 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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale — ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati cinque emendamenti, corredati da relativa "motivazione".

2.13 Legge Regionale 29 aprile 2016, n. 11

Mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Trovo e di Rognano, in provincia di Pavia.

La legge, di iniziativa di Giunta, recepisce il mutamento delle circoscrizioni dei comuni di Rognano e Trovo, mediante distacco di porzioni di territorio da entrambi i comuni.

Viene inoltre stabilito che i rapporti conseguenti al mutamento delle circoscrizioni comunali sono regolati dalla Provincia di Pavia, 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 Pavia 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 2016 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale — ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.14 Legge Regionale 17 maggio 2016, n. 12

Ratifica dell'intesa tra il Governo della Regione Lombardia (Repubblica italiana) e il Governo della Regione di Novosibirsk (Federazione russa) di collaborazione economico-commerciale, tecnico-scientifica e culturale.

La legge, di iniziativa di Giunta, ratifica l'intesa di collaborazione economico-commerciale, tecnico-scientifica e culturale tra la Regione Lombardia e la Regione di Novosibirsk, sottoscritta il 18 gennaio 2016 a Novosibirsk dal Vice Presidente della Giunta della Regione Lombardia e dal Governatore della Regione di Novosibirsk, concordando di rafforzare ed ampliare le relazioni bilaterali e di promuovere la collaborazione sia sul fronte istituzionale sia su quello economico al fine di favorire lo sviluppo di partenariati tra gli attori di entrambi i territori che operano nei campi commerciale, scientifico, culturale.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince 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 stessa 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. 0015006 del 26 agosto 2015)”*.

Il legislatore regionale qualifica, in ragione dell’utilizzo dell’esposizione “con le risorse disponibili”, le spese come non obbligatorie; si evidenzia la natura discrezionale della spesa, richiamando all’uopo quanto sopra rappresentato.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.15 Legge Regionale 17 maggio 2016, n. 13

Ratifica del protocollo d'intesa tra Regione Lombardia, Comune di Novedrate, Concello de Camariñas, Camara Municipal de Peniche per l'attuazione di un accordo di partenariato e di collaborazione rivolto alla salvaguardia, promozione ed innovazione della comune tradizione del merletto a fuselli.

La legge, di iniziativa di Giunta, ratifica il protocollo di intesa, negoziato in conformità con le previsioni dell’articolo 6, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che è stato sottoscritto il 12 gennaio 2016 a Milano da parte dell’Assessore alle Culture, Identità e Autonomie Cristina Cappellini, a tale scopo delegata dal Presidente Roberto Maroni.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che *“Data la natura dell’atto in oggetto, che esplicita intenti programmatici volti a promuovere e supportare le collaborazioni tra i Comuni firmatari e più in generale a valorizzare tradizioni e patrimonio culturale dei rispettivi territori, dal protocollo di intesa non derivano impatti finanziari immediati. Resta fermo che la realizzazione di attività e progetti in attuazione del protocollo stesso 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. 0018869 del 13 novembre 2015)”*. 

Il legislatore regionale qualifica, in ragione dell’utilizzo dell’esposizione “con le risorse disponibili”, le spese come non obbligatorie; si evidenzia la natura discrezionale della spesa, richiamando all’uopo quanto sopra rappresentato.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - non risultano presentati emendamenti.

2.16 Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 14

Legge di semplificazione 2016.

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

Con l'art. 1 vengono introdotte delle modifiche alla legge regionale n. 29/2006 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali). Con riferimento alla modifica ha natura ordinamentale e non ha quindi impatti finanziari, come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria. Con l'art. 2, comma 1, viene modificata la legge regionale n. 10/2003 (Riordino delle disposizioni regionali in materia tributaria – Testo unico della disciplina dei tributi regionali). Nello specifico la modifica apportata all'articolo 48, dal comma 5 ter 1, (possibilità di domiciliazione bancaria per la riscossione della tassa automobilistica), si evince, dalla relazione tecnico-finanziaria, che essa può considerarsi “neutra” dal punto di vista finanziario. Segnatamente la relazione afferma che l'introduzione della nuova modalità di pagamento comporta maggiori entrate riconducibili all'automatismo del pagamento, con compensazione dei minori introiti derivanti dalla introduzione della agevolazione fiscale. Tuttavia, non essendo disponibili al momento dati sufficienti per effettuare stime attendibili, al comma 2 il legislatore introduce la previsione della necessità di un aggiornamento annuale del bilancio per gli esercizi successivi al 2016, al fine di valutare gli eventuali riflessi sulle entrate regionali, considerato che i reali effetti sugli introiti derivanti dai provvedimenti di agevolazione/sgravio fiscale si configurano in maniera definitiva non prima della fine dell'anno successivo a quello in cui vengono introdotti. Dal lato spese si prevede che la novità introdotta possa produrre l'azzeramento dei costi gestionali per la riscossione del tributo (avvisi di scadenza, avvisi bonari, avvisi di accertamento) mentre la spesa sostenuta nell'immediato per la sperimentazione è ricompresa nei costi già sostenuti per il servizio di tesoreria regionale.

Il terzo comma dell'art. 2 prevede che *“l'importo delle sanzioni e degli interessi accessori alla tassa automobilistica eventualmente versato nel periodo compreso tra il 1 aprile 2016 e la data di entrata in vigore della presente legge è rimborsato dalla Regione su istanza dell'interessato, anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 96, comma 2, della L.r. 10/2003”*.

I commi 4, 5, 6 e 7 contengono previsioni di entrata. Circa gli effetti sul bilancio in termini di spesa, *SPM* dalla presente legge (comma 6 dell'art. 2) si evince che vengono stimate entrate per € 9.500.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018, destinate alla spesa per interventi in materia ambientale, ai sensi dell'articolo 34 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Al comma 7 del medesimo articolo, la missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 01 'Difesa del suolo' – titolo II 'Spese in conto capitale', è aumentata di € 2.533.000,00 per l'anno 2018 tramite corrispondente riduzione della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 01 'Fondi di riserva' dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018.

L'art. 3 dispone l'avvio di misure di razionalizzazione degli enti del sistema regionale in prospettiva del processo di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, tenendo conto delle rispettive finalità istituzionali. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che le disposizioni dell'articolo sono suscettibili – in prospettiva - di determinare risparmi di spesa pubblica, con conseguente contenimento dei costi di funzionamento e che avendo un contenuto sostanzialmente programmatico e di indirizzo, l'effettiva e puntuale concretizzazione potrà, di per sé sola, determinarne gli impatti, anche sotto il profilo economico-finanziario.

Con l'art. 4 si apportano modifiche alla legge regionale n. 19/2007 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia) con disposizioni volte all'obiettivo di digitalizzazione e promozione della dematerializzazione dei titoli per l'accesso ai propri servizi di istruzione. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che non vi è alcun impegno finanziario derivante dall'introduzione di tale articolo.

L'art. 5 modifica la legge regionale n. 1/2012 (Riordino normativo in materia di procedimento amministrativo, diritto di accesso ai documenti amministrativi, semplificazione amministrativa, potere sostitutivo e potestà sanzionatoria). La modifica dispone il più ampio accesso ai bandi regionali di progetti ammissibili al finanziamento. La relazione tecnico-finanziaria illustra come gli eventuali possibili impatti finanziari derivino dall'eventuale adeguamento dei sistemi informativi di supporto derivanti dall'introduzione di "nuove modalità di valutazione"; essa specifica altresì che, anche se al momento non è possibile una stima attendibile degli eventuali costi, in quanto subordinata all'approvazione dei criteri in giunta, *"è previsto un contratto annuale di sviluppo della piattaforma regionale per la gestione dei Bandi (SIAGE) che comprende la manutenzione evolutiva della piattaforma, che potrà coprire le esigenze di adeguamento conseguenti alla proposta di emendamento anche in sostituzione a sviluppi già programmati e non più necessari"*.

L'art. 6 modifica la legge regionale n. 3/2012 (Disposizioni in materia di artigianato e commercio e attuazioni della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. Modifiche alle leggi regionali 30 aprile 2009, n. 8 'Disciplina della vendita da parte delle imprese artigiane di prodotti alimentari di propria produzione per il consumo immediato nei locali dell'azienda' e 2 febbraio 2010, n. 6 'Testo unico delle leggi regionali in

materia di commercio e fiere'), introducendo una disciplina dei centri massaggi di esclusivo benessere, nei quali il lavoro si adegui agli standard di qualità derivanti dal rispetto di tutte le norme igienico sanitarie e di sicurezza sul lavoro; viene conseguentemente modificata la rubrica del Titolo III delle legge. Dalla relazione tecnico-finanziaria si deduce che tale modifica non comporta impatti finanziari per la finanza pubblica ma eventuali possibili introiti da sanzioni per le amministrazioni locali.

L'art. 7 modifica la legge regionale n. 19/2015 ((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 tale intervento viene delegificata la determinazione della misura e delle modalità di finanziamento delle funzioni ulteriori già attribuite alla Provincia di Sondrio dalla L.r n. 19/2015 o in attuazione della stessa. La relazione tecnico-finanziaria precisa che, trattandosi di una delegificazione la modifica proposta è di natura procedimentale e pertanto non comporta oneri finanziari aggiuntivi per la finanza pubblica.

Con l'art. 8 si apportano delle modifiche alla legge regionale n. 26/2014 (Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive, dell'impiantistica sportiva e per l'esercizio delle professioni sportive inerenti alla montagna). Tale modifica dispone un più semplice e lineare l'iter procedurale per l'individuazione e l'allestimento di aree sciabili attrezzate. La relazione tecnico-finanziaria precisa che l'intervento è di carattere ordinamentale e non ha impatto finanziario.

L'art. 9 modifica la legge regionale n. 31/2008 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) prevedendo una dilazione di tempo per l'effettuazione da parte dei comuni del censimento dei terreni abbandonati o incolti presenti nel proprio territorio regionale. La relazione tecnico-finanziaria esplicita che l'intervento non ha impatto finanziario.

L'art. 10 modifica la legge regionale n. 86/1983 (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) procedendo alla semplificazione di alcune procedure all'eliminazione di altre. La relazione tecnico-finanziaria precisa che le modifiche apportate alla L.r. 86/1983 sono di carattere ordinamentale e procedimentale pertanto non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'art. 11 interviene sull'art. 37 della legge regionale n. 14/1998 (Nuove norme per la disciplina delle sostanze minerali di cava) stabilendo che, il materiale con caratteristiche qualitative e merceologiche tali da essere inquadrabile come bene pubblico assimilabile a materia prima, estratto dal sedime demaniale, assoggettato a canone da corrispondere all'Amministrazione demaniale (Regione Lombardia), non è soggetto al pagamento della tariffa dei diritti di escavazione, prevista dall'art. 25

della legge regionale 14/98. La relazione tecnico-finanziaria evidenzia che, *"il mancato introito delle tariffe dei diritti di escavazione ai sensi dell'articolo 25, per i Comuni e per le Province, nonché il mancato introito della somma di cui all'articolo 15 comma 1 lettera b) per gli enti parco è solo apparente, in quanto le somme da trasferire sono vincolate a ben precise finalità che già si conseguono con gli interventi di difesa e sistemazione idraulica e pertanto non richiedono ulteriori successivi interventi da parte dei Comuni e delle Province"*. ? sufficiente?

L'art. 12 modifica l'articolo 6 della legge regionale n. 2/2003 ((Programmazione negoziata regionale) che, nel caso in cui la Provincia (o la Città Metropolitana) partecipi all'accordo con il PTCP e quindi lo sottoscriva, la verifica provinciale di compatibilità sia resa in segreteria tecnica, ferma restando l'espressione politica finale in consiglio provinciale sull'approvazione della proposta di accordo nel suo complesso, per la conseguente sottoscrizione dell'accordo di programma. La relazione tecnico-finanziaria specifica che le modifiche proposte sono di natura procedimentale e pertanto non comportano nuovi oneri per la finanza pubblica.

L'art. 13 modifica la legge regionale n. 12/2005 (Legge per il governo del territorio). Con le modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 3 viene recepita nella legge regionale l'obbligatorietà dell'utilizzo del Database topografico (DBT), ricavabile dal DPCM del 10 novembre 2011. Dalla relazione tecnico-finanziaria si ricava che gli impatti finanziari per la realizzazione del Database Topografico per circa 300 Comuni che ne sono attualmente sprovvisti sono quantificabili sulla base delle precedenti esperienze al valore medio di 20.000 euro per Comune. Considerato che Regione Lombardia nel corso di diversi anni, attraverso appositi bandi di cofinanziamento, ha contribuito alle spese Comunali per la realizzazione dei DBT per un ammontare massimo del 50%, si ritiene di voler continuare a contribuire riproponendo la medesima soglia di cofinanziamento, riducendo conseguentemente la spesa media comunale da 20.000 a 10.000 Euro, per un ammontare complessivo di 3.000.000 di Euro. A tal fine è stato presentato specifico progetto a valere sui fondi del POR FSE per gli anni 2017- 2020. (ciò viene specificato dalla relazione finanziaria nessuna indicazione in merito nella legge). Le attività relative alle finalità derivanti dalle modifiche del comma 5 del medesimo articolo, per cui Regione Lombardia promuove *"lo sviluppo di sistemi integrati per la gestione telematica dei procedimenti edilizi e dei relativi dati e per l'interoperabilità tra i sistemi informativi, la realizzazione di un sistema di monitoraggio regionale"*, comportano una spesa quantificata in euro 400.000,00 per il 2016 sulla base della pregressa esperienza realizzata per la gestione delle istanze di Autorizzazione Unica Ambientale e per l'implementazione del relativo registro di monitoraggio. , Ad essa si fa fronte con le risorse allocate alla missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione",

programma 08 "Statistica e sistemi informativi" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2016-2018.

L'art. 14 modifica le leggi regionali n. 12/2005 (Legge per il governo del territorio) e n. 4/2016 (Revisione della normativa regionale in materia di difesa del suolo, di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione dei corsi d'acqua). Le modifiche introdotte alla l.r. n. 12/2005 sono finalizzate ad introdurre il corretto riferimento alle tipologie edilizie cui devono applicarsi i principi di invarianza idraulica ed idrologica (interventi di ristrutturazione edilizia, interventi di nuova costruzione, interventi di ristrutturazione urbanistica). Dalla relazione tecnico-finanziaria risulta che non vi sono nuovi oneri per la finanza pubblica in quanto la relazione tecnico finanziaria alla l.r. 4/2016 (art. 7) già teneva conto delle categorie edilizie qui richiamate.

L'art. 15 modifica l'art. 8 della legge regionale n. 12/2011 (Nuova organizzazione degli enti gestori delle aree regionali protette e modifiche alle leggi regionali 30 novembre 1983, n. 86 'Piano generale 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 16 luglio 2007, n. 16 'Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi') indicando la procedura per rendere conoscibili, al di là della pubblicazione sul BURL, gli atti di modifica ed integrazione alle delimitazioni territoriali dei parchi a seguito di rettifica del relativo perimetro, in caso di errori nella corrispondenza con il limite amministrativo comunale. La relazione tecnico-finanziaria specifica che le modifiche hanno natura ordinamentale e non comportano alcun impatto finanziario.

L'art. 16 modifica l'art. 5 della legge regionale n. 31/2014 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato) e il comma 2 dell'art. 15 della legge regionale n. 19/2013 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) che viene abrogato. La disposizione proposta ha lo scopo di allineare anche il Comune di Gravedona ed Uniti alla situazione di tutti gli altri Comuni, come definita dall'art. 5, comma 5 (ultimo periodo), della citata L.R. n. 31; in pratica, l'approvazione del PGT unitario viene differita fino a dodici mesi successivi all'adeguamento della pianificazione provinciale e metropolitana di cui al comma 2 del medesimo art. 5, come già previsto per tutti i Comuni di nuova istituzione con la disposizione di cui al comma 5 *bis*, aggiunto dall'art. 10 della L.R. n. 38/2015. La relazione tecnico-finanziario specifica che le modifiche proposte, essendo di natura procedimentale, non comportano alcun impatto finanziario.

L'art. 17 modifica l'art. 31 della legge regionale n. 27/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica). La modifica normativa riguarda l'integrazione delle

strategie di contrasto al fenomeno della morosità attraverso una leva incentivante della riduzione di canone di locazione nella misura massima di una mensilità nel caso di inquilini che optino per il pagamento del canone di locazione tramite domiciliazione bancaria. Secondo la relazione tecnico-finanziaria i minori introiti derivanti dalla riduzione di una mensilità sul canone annuo sono compensati dai maggiori introiti derivanti da una riduzione del fenomeno della morosità in conseguenza della domiciliazione bancaria del pagamento del canone. La stima dei maggiori introiti, e conseguentemente, dei benefici finanziari, è stata effettuata considerando un'adesione alla proposta di domiciliazione bancaria da parte del 50% circa degli inquilini assegnatari al netto delle fasce più deboli. Qualora si dovesse configurare uno scostamento tra le minori entrate rispetto alle maggiori entrate previste, stimato nell'anno 2016 in € 1,2 mln, ipotizzando l'applicazione della presente norma nella nell'ultimo trimestre 2016, con il provvedimento in esame, la Giunta individuerà i mezzi per farvi fronte nell'ambito delle risorse di cui alla missione 12. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, programma 6) Interventi per il diritto alla casa (capitolo 7886 sostegno accesso alle abitazioni in locazione).

Infine con l'art. 18 della presente legge vengono abrogati l'art. 32 bis della legge regionale 12/2005 (Legge per il governo del territorio) e l'art. 62 della legge regionale 27/2015 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo), entrambi, come evidenziato dalla relazione tecnico-finanziaria, senza riflessi di natura finanziaria.

Si osserva quanto segue.

Le disposizioni che introducono oneri finanziari, di cui all'art. 2, comma 6 e di cui all'art. 5, non sono supportate dall'indicazione della relativa copertura.

Con riferimento all'art. 13 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.

Con riferimento all'onere di spesa di cui all'art. 17 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.

Invero 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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/09/2016 - risultano presentati ed approvati sette emendamenti di cui due sub emendamenti, corredati da relativa "motivazione".

2.17 Legge Regionale 29 giugno 2016 n. 15

Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo: modifiche ai Titoli V e VIII della legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità).

La presente legge, di iniziativa di Giunta, modifica la l.r.33/2009 operando in particolare in ordine ai Titoli V e VIII rispettivamente relativi alle norme in materia di tutela della salute mentale e di sanità pubblica veterinaria.

Il Titolo V viene sostituito dall'articolo 1 prevedendo due aree rispettivamente riguardanti la tutela della salute mentale e i disturbi dello spettro autistico e della disabilità complessa. Nell'ambito di tali interventi si delinea il perseguimento della salute mentale in ogni età di vita attraverso il coordinamento e l'integrazione tra i vari servizi che operano sia all'interno dell'Area della salute mentale la promozione sia tramite altri dipartimenti o servizi.

Le disposizioni riguardanti il Titolo VIII sono relative alla sanità pubblica veterinaria e intervengono sia su disposizioni di carattere generale sia sulle norme a tutela degli animali da affezione revisionando la normativa per regolarne gli aspetti generali e per adeguare la stessa alle novità normative nazionali ed europee.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria la presente legge non implica maggiori oneri a carico del bilancio regionale poiché, l'effettiva attuazione degli interventi previsti, è subordinata alla definizione delle regole annuali di sistema, compatibilmente con la sostenibilità della spesa nell'ambito delle risorse stanziati così come individuato dalla norma finanziaria (art. 5). Nello specifico l'art. 5 precisa che *"alle spese per gli interventi relativi alla tutela della salute mentale di cui al Titolo V della l.r. 33/2009 previsti dalla presente legge, da definirsi nell'ambito del provvedimento di Giunta relativo alle regole di sistema, si fa fronte, compatibilmente alla sostenibilità della spesa, con le risorse allocate alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 'Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 dello stato di previsione delle spese per il bilancio 2016-2018.*

Alle spese per gli interventi in materia di sanità pubblica veterinaria di cui al Titolo VIII della l.r. n. 33/2009 come modificato dalla presente legge, da definirsi nell'ambito del provvedimento di Giunta relativo alle regole di sistema, si fa fronte, compatibilmente alla sostenibilità della spesa, con le risorse allocate alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 'Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 dello stato di previsione delle spese per il bilancio 2016-2018, nonché con le risorse allocate alla missione 13 'Tutela della salute', programma 07 'Ulteriori spese in materia sanitaria' - Titolo 1 dello stato di previsione delle spese per il bilancio 2016-2018".

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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 15900 del 19/092016 - risultano presentati ed approvati trentasei emendamenti, corredati da relativa “motivazione”.

2.18 Legge Regionale 8 luglio 2016, n. 16

Disciplina regionale dei servizi abitativi.

L'intervento normativo, di iniziativa di Giunta, disciplina i soggetti, i servizi e gli strumenti del sistema regionale dei servizi abitativi al fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari e di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio.

Gli articoli le cui modifiche hanno risvolti sul bilancio regionale sono di seguito analizzati. I restanti articoli, che non sono esplicitamente richiamati nella relazione tecnico-finanziaria, sono qualificati dalla medesima come aventi contenuto “*ordinamentale e procedurale, non determinano specifici sviluppi organizzativi, né nuove azioni amministrative*” e sono quindi neutri sul piano della finanza pubblica” (pag. 7 della relazione tecnico-finanziaria).

L'art 4 introduce un sistema regionale di accreditamento per gli operatori privati che intendono gestire servizi abitativi pubblici e sociali. Le ALER ed i comuni, in quanto enti pubblici, sono accreditati *ope legis*. Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che non si prevedono impatti finanziari diretti sul bilancio regionale in quanto l'attività di regolazione, accreditamento e controllo sulla permanenza dei requisiti e sul rispetto degli *standards* di gestione viene svolta da una struttura regionale già istituita presso la direzione generale competente per materia che si occupa specificamente dell'attività di vigilanza del sistema regionale dei servizi abitativi.

L'art. 5 disciplina l'Osservatorio regionale sulla condizione abitativa quale struttura regionale di supporto allo svolgimento delle funzioni regionali di regolazione, indirizzo e programmazione in materia di politiche abitative nonché di raccordo con l'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa operante presso il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti. L'Osservatorio regionale provvede alla acquisizione, raccolta, elaborazione, valutazione, diffusione dei dati sulla condizione abitativa e sulle attività del settore edilizio pubblico e sociale sul territorio regionale, coordinandosi per tali finalità con l'Osservatorio nazionale, i comuni, le ALER ed ora anche gli operatori accreditati. Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che tali funzioni rivestono carattere istituzionale e vengono pertanto svolte da personale della direzione generale competente per materia.

Il comma 5 dell'art. 5 dispone inoltre che i dati e le informazioni dell'anagrafe dell'utenza e del patrimonio del sistema regionale dei servizi abitativi costituiscono debito informativo nei confronti della Regione. L'aver adempiuto a tale obbligo è condizione per l'ammissione ai contributi regionali. La relazione tecnico-finanziaria specifica che l'Osservatorio regionale provvede alla acquisizione, raccolta, elaborazione, valutazione, diffusione dei dati sulla condizione abitativa e sulle attività del settore edilizio pubblico e sociale sul territorio regionale, coordinandosi per tali finalità con l'Osservatorio nazionale, i comuni, le ALER ed ora anche gli operatori accreditati. Tali funzioni rivestono carattere istituzionale e vengono pertanto svolte da personale della direzione generale competente per materia. Per la propria attività l'Osservatorio si avvale del supporto tecnico-scientifico dell'Istituto regionale di ricerca EUPOLIS Lombardia, come definito nell'ambito del piano annuale delle ricerche e utilizza risorse di natura corrente a valere sul capitolo di spesa 10480, che per il 2016-2017 ammontano ad euro 190.000,00.

Si rileva che la legge regionale non contiene, pur dovendo, previsioni relative all'onere di spesa introdotto e alla copertura del medesimo. Tuttavia la relazione finanziaria riporta la risorse che possono essere utilizzate per la copertura del relativo onere facendo riferimento in complesso al biennio 2016-2017 e non ai singoli esercizi.

Sul punto si 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. 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"*.

All'art. 6 viene definita la cadenza triennale ed annuale per la programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale, introducendo un supporto informatico regionale, messo a disposizione dei comuni (piattaforma informatica regionale) per le procedure di selezione ed assegnazione degli alloggi sociali. Tali applicativi sono gestiti dalla società regionale Lombardia Informatica s.p.a. in quanto previsti dall'attuale disciplina (l.r. 27/2009 e l.r. 1/2004).

La norma finanziaria specifica che per lo sviluppo e la realizzazione della piattaforma informatica di cui all'articolo 6, comma 4, della presente legge è autorizzata la spesa in conto capitale

rispettivamente di euro 150.000,00 nel 2016 e di euro 450.000,00 nel 2017 (commal dell'art. 45). Alla copertura si provvede mediante riduzione, rispettivamente, di euro 110.000,00 nel 2016 e di euro 450.000,00 nel 2017 della disponibilità della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri fondi' - Titolo II 'Spese in conto capitale' e corrispondente aumento della missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 02 'Edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia economico-popolare' - Titolo II 'Spese in conto capitale'. Alla quota di euro 40.000,00 per l'anno 2016 si provvede con le risorse già stanziare per spese informatiche alla missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 02 'Edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia economico-popolare' - Titolo II 'Spese in conto capitale' (comma 2 dell'art. 45).

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che, allo stato attuale e con riferimento alla gestione delle procedure di accesso ai servizi abitativi pubblici, si stima una spesa complessiva pari a euro 600.000,00 nel biennio 2016-17 con risorse di natura autonoma a valere sul capitolo di spesa 11044. Tale stima riguarda la personalizzazione ed evoluzione degli applicativi esistenti e la realizzazione di integrazioni con dati e con altri servizi applicativi.

Dall' art. 7 all'art. 20 (Titolo II) vengono disciplinate le attività, gli organi e l'articolazione territoriale delle Aziende Lombarde per l'edilizia Residenziale (ALER). *“Si tratta della trasposizione pressochè integrale delle disposizioni della recente legge regionale 2 dicembre 2013 , n. 17 (Modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 27 Testo unico delle leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica), che ha riformato la governance delle ALER introducendo alcune modifiche”*.

Quanto alle competenze attribuite alle ALER e agli oneri finanziari che ne derivano, nella relazione tecnico-finanziaria si legge che gli articoli che compongono il Titolo II non hanno effetti economico-finanziari sulle ALER in quanto gli stessi si sono già prodotti in seguito all'entrata in vigore della l.r. 17/2013, in particolare con il completamento del processo di fusione per incorporazione delle precedenti dodici aziende (oggi quattro ad esclusione di ALER Milano che non è stata interessata dal processo di fusione).

Nonostante ciò l'art. 16 si occupa proprio delle fonti di finanziamento dei compiti intestati alle ALER individuandole in:

- a. finanziamenti dello Stato, della Regione e degli enti locali destinati ai servizi abitativi pubblici;
- b. canoni di locazione degli immobili di proprietà secondo i criteri e le modalità stabilite dalla normativa vigente per l'edilizia residenziale pubblica;
- c. fondi integrativi appositamente stanziati dalla Regione e dai comuni per il perseguimento delle finalità inerenti al ruolo di calmieratori del mercato, per la tutela delle fasce più deboli e per le situazioni di particolare tensione abitativa;

- d. proventi per spese tecniche e generali relative ai programmi di edilizia residenziale pubblica;
- e. proventi derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare;
- f. ulteriori entrate derivanti dalle attività di cui all'articolo 8, comma 1, lettere a), f) e g) ed altre risorse destinate all'incremento dell'offerta abitativa, alla riqualificazione ed alla manutenzione del patrimonio abitativo, provenienti da finanziamenti appositamente stanziati dalla Regione;
- g. eventuali altre entrate derivanti da lasciti, legati e donazioni.

Al riguardo la Sezione osserva che, dovendo attribuire una "ratio" (che sembrerebbe disattesa dalla relazione tecnico-finanziaria) alla disposizione in oggetto, manca, anche nell'ambito della relazione, nel caso di specie, la quantificazione dell'onere e la stima degli importi attesi dalle fonti di finanziamento elencate.

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. Quanto alla copertura prevista dalla disposizione in esame se ne osserva la genericità e la mancanza di quantificazione specifica di ogni singola fonte di entrata, oltre che della relativa voce di bilancio dello stato di previsione che dovrebbe coprire l'onere di spesa introdotto, secondo quanto disposto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

L'articolo 25 disciplina gli ambiti di erogazione del contributo finanziario pubblico a garanzia della continuità dei servizi abitativi pubblici.

La relazione tecnico-finanziaria illustra l'impatto economico-finanziario, derivante dalla predetta disposizione, per Regione, comuni ed ALER facendo riferimento a:

- a) i nuclei familiari indigenti (comma 2) che accedono ai servizi abitativi pubblici;
- b) i nuclei familiari assegnatari che si trovano in situazione di temporanea difficoltà economica che non consente loro di onorare, in tutto o in parte, le spese di locazione (comma 3);
- c) il patrimonio abitativo pubblico rispetto al quale il disegno di legge regionale:
 - istituisce un fondo finalizzato all'incremento di alloggi sociali (acquisto, realizzazione, recupero, riqualificazione) ed alimentato con risorse nazionali, comunitarie ed autonome regionali nei limiti delle disponibilità annuali in bilancio (comma 4);

- ribadisce le responsabilità in capo ai proprietari degli immobili (comuni ed ALER) in ordine alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli stessi (comma 5).

Con riferimento ai nuclei familiari indigenti, il relativo fabbisogno finanziario regionale annuale è stato stimato avendo a riferimento gli attuali nuclei familiari assegnatari con un reddito ISEE-ERP, ai sensi della legge regionale n. 27/2009, mentre per quelli in situazione di temporanea difficoltà economica si è ipotizzata una stima a partire dal numero complessivo di inquilini morosi.

In base a tali stime i commi 2 e 3 dell'articolo 25 sopramenzionati comportano spese di natura corrente per il bilancio regionale nel 2016 per euro 10.000.000,00 nel 2017, per euro 20.000.000,00 e nel 2018 per euro 25.000.000,00.

La relativa copertura è disciplinata dalla norma finanziaria contenuta nell'articolo 45, commi 3 e 4, che provvede a finanziare gli stessi nella seguente modalità:

- a) per l'anno 2016 per euro 5.000.000,00 mediante riduzione di pari importo della disponibilità della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - Titolo I 'Spese correnti' e corrispondente aumento della missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglie', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 5.000.000,00 con le risorse già stanziare alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
- b) per l'anno 2017 per euro 15.000.000,00 mediante riduzione di pari importo della disponibilità della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - Titolo I 'Spese correnti' e corrispondente aumento della missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglie', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 5.000.000,00 con le risorse già stanziare alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
- c) per l'anno 2018 per euro 25.000.000,00 con le risorse già stanziare alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018. *SLM*

Con riferimento ai secondi 5 milioni di cui alle lettere a) e b), nonché ai 25 milioni di cui alla 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”*.

Alle spese in conto capitale per gli interventi sugli alloggi sociali pubblici di cui al comma 4 dell'articolo 25 e per il concorso regionale alla manutenzione straordinaria del patrimonio immobiliare di cui al comma 5 dell'articolo 25 della presente legge per il triennio 2016-2018, la norma finanziaria, art. 45, comma 5, vi provvede con:

- a) le risorse statali ex legge 80/2014, complessivamente assegnate a Regione Lombardia, per euro 85.263.935,00, che nel triennio di riferimento ammontano ad euro 40.399.628,93 di cui alla missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 02 'Edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia economico-popolare' - Titolo II 'Spese in conto capitale';
- b) le risorse autonome pari ad euro 127.399.759,30 per il triennio 2016-2018 allocate alla missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 02 'Edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia economico popolare' - Titolo II 'Spese in conto capitale' del bilancio di previsione 2016-2018.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, le risorse relative alla lettera a) saranno introitate da Regione Lombardia con le tempistiche e le modalità ancora da stabilire da parte del competente Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Per il triennio 2016-2018, l'importo complessivo da introitare è pari ad euro 40.399.627,75. Le restanti risorse assegnate a Regione Lombardia verranno trasferite dal Ministero entro il 2024 ma è in corso un processo di rimodulazione previsto dalla legge di stabilità statale 2016 secondo cui la regione riceverà la maggior parte delle stesse entro il 2018.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge, relativamente alla lettera b), che le risorse regionali autonome sono programmate integralmente nel triennio 2016-2018 in base alle deroghe previste dagli articoli 1bis ed 1quater del d.l. 78/2015. A tali risorse vanno aggiunti euro 15.152.814,00 che sono stati programmati nel corso del 2015 per interventi di riqualificazione energetica ed ambientale sul patrimonio di alloggi pubblici. Alle risorse citate si aggiungono euro 50.000.000,00 a valere sui fondi POR-FESR programmazione 2014/2020 asse V “Sviluppo urbano sostenibile” adottato con decisione UE 923 del 12/02/2015 n.923, per l'attuazione di due accordi di programma nel Quartiere SLW

di Lorenteggio a Milano e a Bollate. Tali programmi sono volti alla riqualificazione urbana di quartieri Aler, nel periodo 2016/2020 il primo approvato con DGR n. 4818 del 15/02/2016 e il secondo promosso con DGR n. 3361 del 1/4/2015.

Con riferimento ad entrambe le spese in conto capitale si relaziona che l'art. 38 del d. lgs. 118/2011 dispone che 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. Al riguardo si rileva che la disposizione di legge non distingue, per le spese pluriennali, le modalità di quantificazione e di copertura dell'onere in ragione del carattere obbligatorio o meno della spesa.

Nondimeno in riferimento alle spese di cui alla lett. a), si tratta di spese non obbligatorie per espressa prescrizione di legge ("nei limiti della disponibilità di bilancio").

La circostanza che le spese di cui alla lett. a) possano essere quantificate come non obbligatorie consente di non rilevare la necessità che sia garantito un collegamento temporale fra riscossione delle entrate e spese coperte con quelle medesime entrate, collegamento che dalla relazione tecnico-finanziaria si evince non essere assicurate nel caso di specie.

In relazione alla copertura dell'onere di spesa di cui alla lett. b) del comma 5 dell'art. 45 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"*.

Nel caso di specie, peraltro, la circostanza che la relazione tecnico-finanziaria richiami, da un lato e in modo generico - tale da non consentire, in questa sede, alcuna valutazione alla scrivente in ordine *Scuola* alla correttezza e alla fondatezza del riferimento -, le deroghe di cui al d.l. n. 78 del 2015, artt. 1 bis e 1 quater e, dall'altro lato, richiami i fondi POR-FESR programmazione 2014/2020 asse V "Sviluppo urbano sostenibile" non è idonea a superare il suddetto rilievo, posto che non viene indicata, così

come invece richiesto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, l'iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione delle entrate, disponendone il versamento.

L'art. 26 illustra una serie di misure, tra cui l'installazione di sistemi di videosorveglianza, che comuni e gestori possono di concerto mettere in atto e che sono finalizzate a prevenire e contrastare azioni illegali come l'occupazione abusiva di alloggi, la cessione a terzi dell'alloggio assegnato, atti vandalici o intimidatori.

In particolare, l'intervento di cui al comma 3, secondo la relazione tecnico-finanziaria, prevede una spesa di euro 3.650.000,00, prevista nella citata D.G.R. 8 ottobre 2015, n. 4142, nell'ambito dei già citati euro 127.399.759,30 (articolo 25, commi 4 e 5). La relativa copertura finanziaria, secondo la relazione, è stabilita dal richiamato art. 45, comma 3, lett. b), rispetto al quale si richiama quanto sopra osservato.

Per le misure di contenimento della morosità di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 26 il comma 6 dell'art. 45 autorizza la spesa di natura corrente per euro 1.200.000,00 nel 2016, per euro 1.000.000,00 nel 2017 e per euro 1.500.000,00 nel 2018, per la quale si provvede con le risorse già stanziato alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglie', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018.

La relazione finanziaria contiene una quantificazione dell'onere introdotto dal comma 4. Segnatamente essa ipotizza che non tutti gli enti applicheranno tale misura, che peraltro ha carattere *una tantum*. Prevedendo che solo una parte degli inquilini aderiranno a tale opportunità, si ipotizza un mancato gettito da parte degli enti che potrà essere coperto da parte regionale per un importo circa di euro 3.700.000 nel triennio 2016-2018.

Non viene, invece, quantificato l'onere di spesa di cui al comma 5 dell'art. 26.

Posto che la norma finanziaria copre una cifra complessiva che eguaglia la stima di spesa introdotta dal comma 4, risulta non quantificata, né coperta la spesa introdotta dal comma 5.

Dall'art. 32 al 36 vengono disciplinati i servizi abitativi sociali consistenti nell'offerta e nella gestione di alloggi sociali a prezzi contenuti, destinati a nuclei familiari con una capacità economica che non consente loro né di sostenere un canone di locazione o un mutuo sul mercato abitativo privato, né di accedere ad un servizio abitativo pubblico. A tal fine è istituito un fondo destinato a sostenere i servizi abitativi sociali alimentato da risorse nazionali, comunitarie e autonome regionali nei limiti delle disponibilità annuali in bilancio. La Giunta regionale determina le condizioni, i criteri e le modalità di funzionamento del fondo. Sono disciplinate diverse tipologie di interventi: servizi abitativi a canone agevolato (articolo 33), servizi abitativi temporanei (articolo 34), servizi residenziali universitari (articolo 35), fondi immobiliari (articolo 36). SRM

La norma finanziaria stabilisce che alle spese in conto capitale del 'Fondo per i servizi abitativi sociali', riferite agli interventi di cui agli articoli 32 -36, si provvede nei limiti degli stanziamenti di bilancio relativi alle risorse statali complessivamente spettanti a Regione Lombardia, pari a euro 61.830.819,82, che nel triennio di riferimento ammontano ad euro 29.972.054,00, in attuazione degli articoli 61 e 63 del d.lgs. 112/1998, che saranno trasferite negli esercizi dal 2016-2020 a valere sulla missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 02 'Edilizia residenziale pubblica e piani di edilizia economico-popolare' - Titolo II 'Spese in conto capitale' (art. 45, comma 7).

Sul punto dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che le risorse individuate per finanziare i servizi abitativi sociali derivano da riprogrammazioni di finanziamenti nazionali riguardanti l'edilizia agevolata e sovvenzionata, nonché dall'utilizzo delle economie derivanti da rinunce e mancati utilizzi dei finanziamenti del Programma di riqualificazione per alloggi a canone sostenibile (PRUACS).

Per quanto riguarda la riprogrammazione le risorse relative all'edilizia agevolata e sovvenzionata derivano da un accordo di programma tra l'attuale Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e Regione Lombardia per il trasferimento delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, in attuazione dell'articolo 63 del d.lgs. 112/1998. Lo stesso decreto legislativo, dispone che le erogazioni di tali fondi sia effettuata tramite Cassa Depositi e Prestiti (art. 61). La Conferenza Stato Regioni, nell'intesa sancita nel marzo 2000, ha definito le modalità procedurali per i trasferimenti e la gestione di tali risorse. In particolare il comma 1 dell'articolo 6 della legge 8 febbraio 2001 n. 21 prevede espressamente che *"I fondi di edilizia residenziale sovvenzionata ed agevolata, già attribuiti alle regioni, possono essere riprogrammati dalle stesse anche in difformità dagli obiettivi fissati dalle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), ai sensi dell'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 457 e successive modificazioni"*.

Le risorse relative all'edilizia agevolata e sovvenzionata saranno introitate da Regione Lombardia con le tempistiche e le modalità ancora da stabilire da parte del competente Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT) nel periodo 2016-2020. L'importo complessivo spettante a Regione Lombardia da introitare è pari ad euro 61.830.819,82, di cui per il prossimo triennio si prevede di poter avere a disposizione una quota pari ad euro 29.972.054,00.

Sempre dalla relazione tecnico-finanziaria si evince altresì che sono destinabili alla copertura degli oneri di cui ai suddetti articoli le risorse riprogrammabili derivanti da rinunce e mancati utilizzi di finanziamenti del Programma di riqualificazione per alloggi a canone sostenibile (PRUACS), attivati con il d.m. 26 marzo 2008 ed il d.m. 28 luglio 2011, che prevedevano interventi per l'incremento di alloggi a canone sostenibile ed il miglioramento infrastrutturale di quartieri caratterizzati da forte disagio abitativo. Essi ammontano, secondo quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria, ad

euro 18.391.207,10, dei quali euro 14.853.128,47 di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, capitolo di spesa 7584, ed euro 3.538.078,63 a valere sul bilancio regionale, capitoli di spesa 3726 e 6758.

La Sezione rileva la mancata quantificazione dell'onere di spesa introdotto con gli articoli in esame, posto che i medesimi si occupano del solo profilo relativo alla copertura della spesa. Con riferimento alla mancata quantificazione dell'onere, 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.

Si osserva, altresì, che la norma finanziaria contenuta nell'art. 45, comma 7 è costruita sul presupposto che la spesa a cui si riferisce l'onere sia da qualificare come non obbligatoria (*"si provvede nei limiti degli stanziamenti di bilancio relativi alle risorse statali complessivamente spettanti a Regione Lombardia"*). Ciò necessita che anche l'offerta del servizio sia contenuta nel perimetro della copertura di bilancio.

Si rileva, infine, che la formulazione della medesima disposizione finanziaria non assicura compiutamente la corrispondenza, anche di tempistica, fra l'entrata futura e i costi da sostenere. Un eventuale scostamento temporale fra l'entrata e la spesa da coprire dovrebbe, infatti, tenere conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (C.Cost. sent. n. 213/2008 e n. 54/1983).

La norma contenuta nell'art. 36 disciplina le modalità di partecipazione di Regione Lombardia alla costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari finalizzati all'acquisizione, realizzazione e gestione integrata di immobili per i servizi abitativi sociali ed alla promozione di strumenti finanziari anche innovativi dedicati a questo tema, avvalendosi della collaborazione di Finlombarda s.p.a. per la progettazione, l'attuazione e il monitoraggio degli strumenti finanziari dedicati al sistema regionale dei servizi abitativi. L'ammontare delle quote di fondi da detenere da parte della Regione è determinato dalla Giunta regionale nei limiti delle disponibilità di risorse del bilancio regionale.

Nella relazione tecnico-finanziaria si legge che, al momento, *"non sono previsti ulteriori specifici stanziamenti nel bilancio regionale oltre a quelli già impiegati da Regione Lombardia per l'adesione al Fondo Immobiliare di Lombardia (FIL) costituito nel 2006"*.

Con specifico riferimento all'art. 36 si rileva il carattere estremamente generico della disposizione che, pur configurando una spesa in termini non obbligatori, omette qualunque riferimento alla quantificazione e prevede una copertura basata su non meglio identificate risorse di bilancio. A tale proposito si richiama quanto sopra illustrato.

Negli articoli da 37 a 41 si disciplinano le azioni per sostenere l'accesso ed il mantenimento dell'abitazione nel mercato abitativo privato, comprese le forme di aiuto ai nuclei familiari in condizioni di morosità incolpevole e le azioni volte a favorire la proprietà dell'alloggio.

La norma finanziaria, contenuta nel comma 8 dell'art. 45, vi provvede:

a) con le risorse regionali annualmente stanziare con legge di bilancio, quantificate in euro 4.000.000,00 per ciascuno degli esercizi 2016 - 2017 - 2018, stanziare alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglie', programma 6 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;

b) con le risorse statali previste dal 'Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli' di cui al d.l. 31 agosto 2013 n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, per euro 12.723.612,93 per l'anno 2016 e per euro 7.000.000,00 per ciascuna annualità dal 2017 al 2020, da allocare alla missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 06 'Interventi per il diritto alla casa' - Titolo I 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018.

Con riferimento alla copertura della spesa di cui agli art. da 37 a 41, definita dal comma 8 lett. a) e b) dell'art. 45, si rileva che la Sezione evidenzia la mancata indicazione dei criteri di stima utilizzati per la quantificazione dell'onere.

Si richiama, altresì, in relazione alla copertura disposta con la lett. a) del comma 8 dell'art. 45, 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. In particolare, la spesa coperta con la modalità di cui alla predetta lett. a) rende evidente la circostanza che, in sede di approvazione legislativa del bilancio di previsione 2016 (avvenuta nel dicembre 2015), la relativa missione e il conseguente programma siano stati quantificati considerando le iniziative approvate dall'assemblea regionale solo con la presente legge, imponendo quindi una riflessione in ordine al fatto che il bilancio di previsione sia approvato a legislazione vigente. 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 all'art. 45, comma 8, lett. b) la scheda finanziaria riporta una nota, riguardante la copertura, nella quale si afferma che le relative risorse saranno introitate dalla Regione con le tempistiche e le modalità ancora da stabilire da parte del competente Ministero nel periodo 2016-2020, così rendendo attuali, anche in tale occasione, le osservazioni svolte sopra in ordine all'art. 45, comma 7.

All'art. 42 si introducono elementi di incentivazione urbanistica con l'obiettivo finale di incrementare la disponibilità di edilizia residenziale pubblica e sociale, nelle sue diverse forme e articolazioni. Secondo la relazione tecnico-finanziaria, non è possibile stimare una quantificazione degli impatti economici a causa dell'impossibilità di prevedere il numero di proposte di nuova costruzione/ristrutturazione/manutenzione straordinaria che i singoli operatori potrebbero presentare, nonché per la facoltà riconosciuta ai comuni di decidere autonomamente la quota di riduzione degli oneri per i servizi abitativi sociali.

Al riguardo si rileva, oltre alla mancanza di quantificazione, l'assenza della conseguente copertura della spesa.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 - risultano presentati ed approvati trentuno emendamenti, corredata, per la maggior parte, da relativa “motivazione”.

2.19 Legge Regionale 20 luglio 2016, n. 17

Disciplina per la trasparenza dell'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale.

La presente legge, che raccoglie due progetti di legge di iniziativa consiliare aventi entrambi la medesima finalità, disciplina l'attività di rappresentanza di interessi nei processi decisionali pubblici presso il Consiglio regionale.

E' prevista in particolare l'istituzione di apposito elenco nel quale saranno iscritti, secondo le modalità definite dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale ai sensi del comma 4 del medesimo articolo, i rappresentanti di interessi come definiti dall'art. 2, comma 1, lettera b) art. 5. L'attività di accreditamento e controllo sulla permanenza dei requisiti, sarà svolta da una struttura già istituita presso il Consiglio regionale, con le risorse umane e strumentali già allocate in bilancio.

Dalla relazione tecnico-finanziaria, così come si evince anche dall'art. 11 della presente legge (clausola di invarianza finanziaria), risulta che l'attuazione della presente legge non comporta nuovi

o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale in quanto assicurata dal ricorso a risorse umane e strumentali già allocate. L'eventuale impatto sulla finanza pubblica dell'attività di rappresentanza di interessi presso la Giunta regionale e gli enti del sistema regionale sarà quantificata successivamente alla regolamentazione, da parte della Giunta, della funzione di rappresentanza di cui all'art. 10.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati cinque emendamenti, corredati da relativa “motivazione”

2.20 Legge Regionale 4 agosto, n. 18

Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2015.

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 2015 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. 18/2016.

2.21 Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 19

Modifica delle leggi regionali: 6 novembre 2015, n. 36 (Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21); 29 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); 30 dicembre 2015, n. 43 (Legge di stabilità 2016 - 2018); 17 marzo 2016, n. 5 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale); 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale); 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità).

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

- l'art.1 modifica la l.r. 6 novembre 2015, n. 36 (Nuove norme per la cooperazione in Lombardia. Abrogazione della legge regionale 18 novembre 2003, n. 21);
- l'art. 2 dispone l'abrogazione dell'art. 18 delle l.r. 29 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);

- l'art. 3 dispone l'abrogazione della l.r. 30 dicembre 2015, n. 43 (Legge di stabilità 2016 - 2018);
- l'art. 4 apporta delle modifiche alla l.r. 17 marzo 2016, n. 5 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale);
- l'art. 5 dispone l'abrogazione del comma 7 dell'art.138 della l.r. 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale); 30 dicembre 2009;
- l'art. 6 modifica l'art. 99 della legge 30 dicembre 2009 n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità.

Tali modifiche, secondo la relazione tecnico-finanziaria, hanno carattere ordinamentale o procedimentale e pertanto non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risulta presentato ed approvato un emendamento corredato da relativa relazione tecnico-finanziaria.

2.22 Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 20

Disposizioni per l'inclusione sociale, la rimozione delle barriere alla comunicazione e il riconoscimento e la promozione della lingua dei segni italiana e della lingua dei segni italiana tattile.

La presente legge, di iniziativa consiliare, ha come finalità il riconoscimento nel territorio Lombardo della Lingua dei Segni Italiana (di seguito LIS) e della LIS tattile quale strumenti per l'inserimento e l'integrazione delle persone cieche, sordocieche o con disabilità auditiva o con deficit di comunicazione/linguaggio come nei disturbi generalizzati dello sviluppo nella famiglia, nella scuola e nella comunità nonché come strumento di accessibilità alla rete dei servizi.

La legge prevede che Regione Lombardia sostenga e promuova:

- il coinvolgimento e la collaborazione tra le Aziende Sanitarie, gli Enti pubblici e del privato sociale al fine di attuare interventi integrati a favore dei soggetti di cui all'art. 2;
- l'utilizzo di strumenti di comunicazione per facilitare la partecipazione dei soggetti di cui all'art. 2 alla vita sociale, culturale e politica della comunità e favorisce l'accesso e la fruizione degli stessi all'informazione;
- gli interventi e gli strumenti finalizzati alla prevenzione e cura della sordità e della sordocecità;

- la piena realizzazione del percorso scolastico e formativo nonché il perseguimento delle successive scelte di istruzione, promuovendo l'insegnamento della LIS e della LIS tattile nelle scuole primarie e secondarie, nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche e delle competenze degli enti locali;
- l'accessibilità dei mezzi di trasporto pubblico, utilizzando forme di comunicazione e informazione adeguate;
- le pari opportunità e l'accessibilità dei luoghi di lavoro ai soggetti di cui all'art. 2;
- l'accesso ai servizi sanitari, in particolare dei servizi di Pronto Soccorso, e sociosanitari dei soggetti di cui all'art. 2, attraverso l'utilizzo dei canali comunicativi linguistici e tecnologici atti a favorire l'accesso alla comunicazione e all'informazione.

La legge prevede l'adozione di un piano triennale che definisce le modalità di attuazione della presente legge coinvolgendo le Associazioni maggiormente rappresentative operanti a livello regionale a tutela dei soggetti destinatari della presente provvedimento, esplicitando criteri e procedure adeguate al fine di potere concretamente sostenere quanto previsto in legge nonché verificare le risultanze e gli impatti derivanti dall'applicazione della stessa.

La norma finanziaria all'art. 6 prevede il finanziamento degli oneri derivanti dall'attuazione degli interventi in ambito sociale, quantificati in euro 50.000,00 nel 2016 e in euro 150.000,00 nel 2017, con l'aumento della disponibilità della missione 12 'Diritti sociali, politiche sociali e famiglia', programma 02 'Interventi per la disabilità' - Titolo 1 'Spese correnti' e corrispondente riduzione della disponibilità della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 03 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018. Dal 2018 tali spese trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare alle missioni/programmi sopracitate con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince inoltre che al fine di migliorare ulteriormente tale situazione si ritiene comunque utile implementare percorsi di formazione specifica diretti ad equipe composte da medici, infermieri e volontari formati *ad hoc* e prevedere fino a un massimo di euro 200.000,00 per l'anno 2017, la cui sostenibilità finanziaria sarà verificata in sede di delibera delle regole di gestione del servizio sociosanitario per l'anno 2017, al fine di finanziare specifiche progettualità rivolte alle persone affette da sordità o sordo cecità, atte a favorire l'accesso alla comunicazione e all'informazione nell'ambito dei servizi sanitari tenuto conto delle peculiarità dei singoli contesti organizzativi e strutturali.

Al riguardo la Sezione rileva che la copertura da ultimo riferita si giustifica nei limiti in cui la spesa si configura come non obbligatoria. Ciononostante si richiama quanto sopra affermato in ordine al principio che l'obbligo di copertura va costituzionalmente risolto *ex ante*. In particolare, 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. 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. 196/2009).

La realizzazione degli interventi di cui all'art. 4, comma 1, lett. b) e c), relativi alla diffusione dell'insegnamento e dell'uso della LIS e della LIS tattile nelle scuole primarie e secondarie e nelle istituzioni universitarie non comporta oneri finanziari diretti a carico della Regione. Tale clausola di neutralità non fugge i dubbi in merito al fatto che l'introduzione della disciplina in esame non comporti nuovi o maggiori oneri per altre amministrazioni.

Questa Sezione rileva che, ai sensi dell'art. 19 primo comma l.n. 196/2009 (leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico), 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 ossequio 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 la legge si sarebbero dovuti quantificare gli oneri a carico degli istituti ALER derivanti dalla nomina dei commissari straordinari. Solo da una loro quantificazione si sarebbe potuto stabilire se la norma è finanziariamente neutra per gli istituti ALER o se da essa sarebbero conseguiti maggiori oneri finanziari con necessità di copertura.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.23 Legge Regionale 5 agosto 2016, n. 21

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi). Ampliamento dei confini del Parco regionale della Valle del Lambro.

Modifica dei confini del Parco regionale e naturale Campo dei Fiori e riduzione dei confini del Parco regionale Oglio Nord.

La presente legge di iniziativa di Giunta contiene modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi), relativamente al perimetro di tre Parchi: Parco regionale della Valle del Lambro, Parco regionale e naturale Campo dei Fiori e Parco regionale Oglio Nord.

Come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, tali modifiche incidono esclusivamente nella ripartizione delle risorse tra gli enti parco e 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".

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.24 Legge Regionale 8 agosto 2016, n. 22

Assestamento al bilancio 2016/2018 - I Provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali.

La manovra di assestamento al bilancio 2016-2018 apporta al bilancio di previsione gli adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto 2015, in particolare l'aggiornamento del saldo finanziario e il ridimensionamento dei residui e della giacenza di cassa.

La relazione tecnico-finanziaria afferma che gli articoli 1, 2, 3, 8 e 9 sono articoli finanziari di natura tecnica da cui non discendono obblighi di copertura finanziaria.

Secondo quanto affermato dalla relazione tecnico-finanziaria, l'art. 4, rubricato "*Disposizioni finanziarie*", contiene modifiche legislative che producono nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

Segnatamente, con i commi 1 e 2 si stabilisce che i beneficiari dei contributi a rimborso di cui alla legge regionale 33/1991, danneggiati dal terremoto del 20 e 29 maggio 2012 e aderenti alla moratoria di cui all'art.16 l.r. 12/2012, possono richiedere, nei termini e alle condizioni indicate, il rinvio del pagamento di un quinto delle rate in scadenza al 30 giugno 2016 ed al 30 giugno 2017, al termine del piano di ammortamento in un'unica soluzione, con le modalità di cui alla l.r. 34/78, art. 28 *septies*.

La relazione tecnico-finanziaria specifica che i conseguenti minori introiti sono stimati in una misura massima di euro 104.000,00, cifra ottenuta calcolando il mancato rimborso di 1/5 delle rate in scadenza e ipotizzando che aderiscano alla moratoria tutti i beneficiari potenziali destinatari della norma.

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è coperto con l'entrata al Titolo 5 - tipologia 0300 capitoli 8149, 8085, 8152, 4361, 8100, 8146, 8080, 8142, 8079, 8150, 8086 per euro 104.000,00 per il 2016 ed euro 104.000,00 per il 2017 e destinazione in spesa alla missione 1, Programma 11, macroaggregato 104, capitolo 3898 e missione 1, programma 04, macroprogramma 103, cap. 7918.

I commi 3 e 4 autorizzano, in applicazione del comma 2 bis dell'art. 8 della l.r. 11/2011 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2011 ed al bilancio pluriennale 2011/2013 - come introdotto dalla presente legge al successivo art. 10, comma 1, lettera d), la destinazione, per l'anno 2016, dei proventi derivanti da alienazioni del patrimonio immobiliare delle Aziende Sanitarie a investimenti nell'ambito sanitario per euro 10.000.000,00, con entrata al titolo 4 'Entrate in conto capitale' - tipologia 0200 'Contributi agli investimenti' dello stato di previsione delle entrate del bilancio 2016-2018 e destinazione in spesa alla missione 13 'Tutela della salute', programma 5 'Servizio sanitario regionale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' per il finanziamento di investimenti in ambito sanitario dello stato di previsione delle spese 2016-2018.

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è coperto con l'entrata al Titolo 4, tipologia 0200 e l'istituzione di un nuovo capitolo (non indicato) per euro 10.000.000,00 per il 2016 e destinazione in spesa alla missione 13, programma 05, macroaggregato 203 e l'istituzione di un nuovo capitolo (non indicato).

Il comma 5 dell'art. 4 in esame prevede, quale fonte di finanziamento aggiuntiva corrente per il SSR, tra le altre, quella derivante dall'iscrizione volontaria al Servizio sanitario, prevista all'art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 286/1998 ("Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero") e ne quantifica l'importo con una previsione di euro 500.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018. Tale somma viene iscritta allo stato di previsione delle entrate del bilancio regionale al titolo 3 'Entrate extra-tributarie', tipologia 0100 'Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni' e destinati in spesa alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 ' Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo 1 dello stato di previsione delle spese per il bilancio 2016-2018. sfr

Nella Tabella 2 a è riportata la quantificazione dell'entrata pari a euro 500.000,00 per il 2016, 500.000,00 per il 2017, 500.000,00 per il 2018 attraverso l'istituzione di un nuovo capitolo (non evidenziato) con destinazione della spesa alla missione 13, programma 01, macroaggregato 104.

La Regione intende compartecipare finanziariamente ad iniziative volte ad incrementare la tutela della sicurezza personale dei viaggiatori e del personale del servizio ferroviario regionale, autorizzando la spesa di € 3.000.000,00 nel 2017 alla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità', programma 01 'Trasporto ferroviario' - Titolo I 'Spese correnti' (commi 6 e 7). Dispone inoltre, per le finalità sopradescritte, di autorizzare la Giunta regionale a definire con le imprese affidatarie del servizio ferroviario regionale idonee azioni nell'ambito dei rispettivi contratti di servizio.

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è indicato per euro 3.000.000,00 per il 2017 al Titolo 1, missione 10, Programma 02, macroaggregato 104, capitolo 7864, senza indicare la relativa fonte di copertura.

Ai commi 8 e 9 vengono incrementate le risorse destinate a promuovere azioni che favoriscano l'integrazione tariffaria ferroviaria in attuazione dell'articolo 44, comma 3, della legge regionale 4 aprile 2012, n. 6. A tal fine è autorizzata la spesa di € 300.000,00 nel 2016 alla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità', programma 10.02 'Trasporto pubblico locale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018. Per gli esercizi successivi al 2016 le spese di cui al comma 8 sono rideterminabili con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011.

Nella Tabella 2 a è riportato il relativo onere per euro 300.000,00 per il 2016 al Titolo 1, missione 10, Programma 02, macroaggregato 103, capitolo 8673. Nella medesima Tabella non viene invece indicata la voce di entrata che copre la voce di uscita.

Con i commi 10, 11 e 12 Regione Lombardia, data l'insufficienza delle risorse statali, interviene, al fine di garantire il rinnovo della concessione per il quadriennio 2017-2020 del Gran Premio d'Italia all'Autodromo di Monza, per gli anni 2017 e 2018, a sostegno della Federazione sportiva nazionale-ACI, erogando un contributo in conto esercizio a decorrere dal 2017 pari a € 10.000.000,00 per ciascun anno. Viene rimandato ad un successivo provvedimento di Giunta l'individuazione delle "condizioni" per l'erogazione delle risorse stanziare da assegnare a seguito di apposita convenzione con ACI e SIAS SpA (Società Incremento Automobilismo e Sport), società federata all'Automobile Club d'Italia che ha sempre gestito l'Autodromo Nazionale di Monza.

Alla spesa di € 10.000.000,00, rispettivamente nel 2017 e nel 2018, si fa fronte per ciascun anno del biennio con le risorse allocate alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali', programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali' - Titolo I 'Spese correnti' (commi 11 e 12).

Nella Tabella 2 a è riportato che l'onere di euro 10.000.000,00 per il 2017, insiste per euro 5.000.000,00 sulla missione 18, Programma 01, macroaggregato 203, capitolo 8443, e per euro

5.000.000,00 sulla missione 1, Programma 04, macroaggregato 103, capitolo 7919, così come è riportato per il 2018 l'onere di euro 10.000.000,00, che insiste per euro 5.000.000,00 sulla missione 18, Programma 01, macroaggregato 203, capitolo 8443, e euro 5.000.000,00 sulla missione 1, Programma 04, macroaggregato 103, capitolo 7919.

Il comma 13 autorizza la spesa per assicurare lo sviluppo del *software* "Sviluppo dell'applicativo catasto cave" inserito nel piano di attività per il 2016-2017 della società *in house* Lombardia informatica fornitrice del servizio informatico di Regione Lombardia, per l'anno 2016 di € 50.000,00 e per l'anno 2017 di € 100.000,00, con copertura alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 02 'Tutela, valorizzazione e recupero ambientale' – Titolo II 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Nella Tabella 2 a è riportato che la spesa di euro 50.000,00 per il 2016 insiste sulla missione 10, Programma 03, macroaggregato 104, capitolo 1061.

Al comma 14 Regione Lombardia contribuisce per la spesa di € 500.000,00, autorizzando la relativa spesa alla missione 05 'Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali', programma 02 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo I 'Spese correnti' per il finanziamento di iniziative ed eventi che si svolgeranno per tutto l'arco del 2016 a Mantova quale capitale italiana della cultura 2016.

Nella Tabella 2 a è riportato che riporta per euro 500.000,00 per il 2016 alla missione 10, Programma 02, macroaggregato 104, capitolo 6310.

Il comma 15 autorizza per l'anno 2016 la spesa di € 200.000,00 alla missione 1 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 11 "Altri servizi generali" - Titolo I 'Spese correnti' per il sostegno al Comune di Esino Lario per le spese sostenute nell'ambito dell'organizzazione del raduno mondiale di Wikipedia.

Nella Tabella 2 a è riportato che per euro 200.000,00 per il 2016 alla missione 10, Programma 05, macroaggregato 103, capitolo 8667.

Il comma 16 la Regione, a sostegno delle spese sostenute in materia di sicurezza sostenute nell'ambito della realizzazione dell'iniziativa "The Floating Piers" sul lago d'Iseo, autorizza per l'anno 2016 la spesa complessiva di € 300.000,00 alla missione 1 'Servizi istituzionali e generali, di gestione e di controllo', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo I 'Spese correnti' destinata rispettivamente per € 150.000,00 al Comune di Monte Isola e per € 150.000,00 al Comune di Sulzano.

Nella Tabella 2 a è riportato che per euro 50.000,00 per il 2016 alla missione 1, Programma 11, macroaggregato 104, capitolo 7722 (non leggibile).

Con i commi 17 e 18 Regione Lombardia autorizza l'ulteriore spesa di € 185.000,00 sul 2016 e di € 415.000,00 sul 2017 a valere sulle risorse della missione 06 'Politiche giovanili, sport e tempo libero', programma 01 'Sport e tempo libero' - Titolo I 'Spese correnti' per il finanziamento di grandi eventi sportivi: campionati nazionali, mondiali, europei e coppe del mondo ed eventi nazionali e internazionali che si svolgeranno sul territorio lombardo, ai sensi del comma 11 dell'articolo 6 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 24 (Assestamento al bilancio 2014-2016 - I Provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali).

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è approvato per euro 150.000,00 per il 2016 alla missione 10, Programma 03, macroaggregato 104, capitolo 1061, per euro 35.000,00 per il 2016 alla missione 11, Programma 02, macroaggregato 103, capitolo 11045 e per euro 415.000,00 per il 2017 alla missione 50, Programma 01, macroaggregato 107, capitolo 7912.

I commi 19, 20, 21 contengono disposizioni normative finalizzate a sopperire alle carenze di cassa delle società regionali partecipate al 100% da Regione Lombardia. In particolare è concessa alle società regionali interamente partecipate di cui all'allegato A1 della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 un'anticipazione finanziaria fino a un massimo di euro 20.000.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018, da restituire entro l'anno di erogazione del prestito. Le relative risorse sono allocate alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 3 'Spese per incremento attività finanziarie' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016/2018.

Il comma 20 specifica che le risorse relative al finanziamento di cui al comma 19 sono allocate alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 3 'Spese per incremento attività finanziarie' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016/2018.

Nella Tabella 2 a non si rinviene un riferimento al comma 20.

Il comma 22 autorizza per l'anno 2017, alla missione 3 'Ordine pubblico e sicurezza', programma 02 'Sistema integratori sicurezza urbana' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' del bilancio di previsione 2016-2018', la spesa di € 70.000,00 da destinarsi al Comune di Tremezzina quale comune capofila del progetto di cui all'Accordo di programma relativo all'istituzione del servizio di monitoraggio delle situazioni di emergenza viabilistica lungo la strada statale 'Regina' nel tratto da Argegno a Menaggio sottoscritto presso la Prefettura di Como in data 11 luglio 2016, per garantire la sicurezza urbana lungo la strada statale 340 'Regina', in applicazione di quanto stabilito dallo stesso accordo di programma.

Nella Tabella 2 a è riportato il relativo onere euro per euro 70.000,00 nel il 2017 alla missione 1, Programma 08, macroaggregato 202, capitolo 10387.

Al comma 23, al fine di valorizzare il patrimonio minerario e estrattivo dismesso, è autorizzata la spesa per l'anno 2016 di € 10.000,00 e per l'anno 2017 di € 30.000,00, stanziata alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 2 'Tutela, valorizzazione e recupero ambientale' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Nella Tabella 2 a è riportato il relativo onere per euro 10.000,00 nel il 2016 e per euro 30.000,00 nel il 2017 alla missione 9, Programma 01, macroaggregato 203, capitolo 8362.

La disposizione contenuta nel comma 24, così come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, è finalizzata a consentire ad ALER Pavia - Lodi di poter concretamente procedere all'attuazione del piano di risanamento (ex art. 13, l.r. 24/2014 - Assestamento di bilancio 2014-2016 - I provvedimenti di variazione con modifiche di legge) per il triennio 2016-2018, in modo tale da consentire un pieno riequilibrio della situazione di deficit economico finanziario ravvisato dalla Giunta regionale con la DGR 4525/2015, la quale ha destinato all'azienda un contributo straordinario di euro 7.070.000. Le attuali difficoltà finanziarie dell'azienda rendono infatti difficile raggiungere gli obiettivi di piano dovendo al contempo procedere alla restituzione del finanziamento di 2,5 mln di euro ricevuto, che dovrebbe avvenire, secondo la l.r. 24/2014, a partire dall'esercizio finanziario 2016.

Per tale ragione la Regione avrebbe deciso di dilazionare la restituzione del dovuto a far data da quando sarà concluso il periodo di risanamento, che non potrà superare il triennio e pertanto si chiuderà il 31 dicembre 2018. In particolare vengono apportate delle modifiche all'articolo 15 della legge regionale 5 agosto 2014, n. 24 (Assestamento al bilancio 2014-2016 - I Provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), che viene così modificato:

- *“al comma 1 le parole 'alla data di erogazione' sono sostituite dalle seguenti: 'alla conclusione del piano di risanamento aziendale attivato in base all'art 13 della presente legge';*
- *al comma 3 le parole 'bilancio 2014/2016' sono sostituite dalle seguenti: 'bilancio 2019-2021';*
- *al comma 4 la parola '2016' é sostituita dalla seguente: '2019'”.*

Ai minori introiti relativi al piano di rientro per ALER di Pavia, previsti nell'anno 2016 in € 416.667,00 ed in € 833.334,00 nel 2017, da iscriversi al Titolo 5 “Entrate da riduzione di attività finanziarie” - Tipologia 300 “Riscossione crediti di medio - lungo termine” dello stato di previsione delle entrate del bilancio, si fa fronte con corrispondente diminuzione della spesa della missione 20 “Fondi e accantonamenti”- programma 1 “Fondi di riserva” titolo I “Spese correnti” del bilancio 2016-2018.

Al riguardo si rileva che la suddetta copertura è ottenuta 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 norme contenute nei commi 25 e 26, come indicato nella relazione tecnico-finanziaria, intervengono in ordine al rientro delle somme destinate alla copertura finanziaria della garanzia concessa ad ASAM al bilancio regionale.

Segnatamente dopo il comma 2 dell'articolo 8 della 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') sono inseriti i seguenti:

“2 bis. A tal fine, i fondi in essere presso Finlombarda di cui al comma 2 riconfluiscono al bilancio regionale al titolo 3 'Entrate extratributarie', tipologia 0500 'Rimborsi e altre entrate correnti' dello stato di previsione delle entrate e sono allocati in spesa alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione' programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti'.

2 ter. Le somme riconfluiscono al valore effettivo calcolato in modo residuale ai sensi del comma 1 e alla scadenza della garanzia possono reintegrare i fondi di provenienza.”

Nella Tabella 2 a il relativo onere risulta coperto dall'entrata al Titolo 3, Tipologia 0500 e l'istituzione di un nuovo capitolo (non menzionato) per euro 6.739.416,00 per il 2016 e con destinazione della spesa alla missione 1, Programma 03, macroaggregato 110, capitolo 454 per pari importo.

Il comma 27 autorizza un contributo straordinario al 'Centro Interdipartimentale di Studi Applicati per la Gestione Sostenibile e la Difesa della Montagna' (GESDIMONT) del popolo di Edolo dell'Università degli Studi di Milano, per il finanziamento delle attività di ricerca scientifica ed applicata e di diffusione della conoscenza inerente il territorio montano lombardo, per € 200.000,00, cui si fa fronte per € 40.000,00 sull'anno 2016, per € 120.000,00 sull'anno 2017 e per € 40.000 sull'anno 2018 con le risorse allocate alla missione 04 "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.

Il comma 28 istituisce un apposito fondo, da conferirsi in gestione a Finlombarda s.p.a., con dotazione iniziale di € 3.500.000,00 che derivano da un'economia di spesa di pari importo sul Fondo 'Accesso alla Prima Casa' già istituito presso la medesima società, al fine di finanziare interventi volti

a realizzare o riqualificare alloggi e residenze per ospitare studenti universitari provenienti anche dall'estero.

La Tabella 2 a non contiene alcun riferimento a tale voce di spesa.

La suddetta modalità di copertura sconta la problematica illustrata sopra in relazione al richiamo alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri derivanti da leggi regionali, anche se il nuovo onere ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo fondo.

Ai commi 29 e 30, al fine di garantire la piena operatività degli interventi strategici del Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014-2020, vengono istituiti e conferiti in gestione a Finlombarda s.p.a. i seguenti Fondi:

- a) il Fondo FRIM FESR 2020 destinato al sostegno di progetti di ricerca, sviluppo e innovazione realizzati dalle imprese, con dotazione iniziale di € 30.000.000,00 per l'anno 2016, alimentato dalle risorse allocate alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 03 "Ricerca e innovazione" - Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018;
- b) il fondo destinato al supporto di nuovi investimenti produttivi realizzati dalle imprese al fine di favorirne la competitività, con dotazione iniziale rispettivamente di € 30.400.000,00 nel 2016 e di € 43.000.000,00 nel 2017, alimentato dalle risorse allocate alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 01 'Industria, PMI e Artigianato' - Titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

La Giunta con proprio provvedimento disciplina criteri e modalità di gestione dei fondi sopra indicati.

Al riguardo 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"*.

Nella Tabella 2 a si fa riferimento al solo articolo 29 riportando che l'onere relativo all'art. 29 lett.

a) è approvato per euro 30.000.000,00 per il 2016 alla missione 14 programma 03, macroprogramma

203 ai capitoli 10837, 10853, 10849, mentre l'onere relativo all'art. 29 lett. b) è approvato alla missione 14, programma 01, macroaggregato 203 capitoli 10840, 10856 e 10874 per euro 30.400.000,00 per il 2016 ed euro 30.400.000,00 per il 2017.

La tabella 2a non riporta alcuna indicazione riferita all'onere di spesa di cui all'art. 30.

Al comma 31 è autorizzata la concessione di un prestito, tramite Finlombarda s.p.a., dell'ammontare pari a 2.500.000,00, al Comune di Foppolo, finalizzato alla realizzazione dell'impianto Ronchi Montebello di collegamento tra i demani sciabili dei comuni di Carona e Foppolo, a valere sulle risorse in disponibilità sui fondi in gestione presso Finlombarda s.p.a.. La Giunta provvede alla definizione dei termini e delle condizioni per l'erogazione del prestito.

La suddetta modalità di copertura sconta la problematica illustrata sopra in relazione al richiamo alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri derivanti da leggi regionali, anche se il nuovo onere ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo fondo. Ciò in quanto questo, pur se gestito dal soggetto partecipato, rimane, secondo quanto illustrato dalla Regione, di proprietà della medesima.

Il comma 32 istituisce presso Finlombarda s.p.a. il fondo denominato 'Sostegno ed incentivazione della sostenibilità del sistema delle ALER', con dotazione iniziale di € 2.500.000,00 per l'anno 2016, a valere sulle risorse di cui alla missione 8 'Assetto del territorio ed edilizia abitativa', programma 2 'Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare' - Titolo 1 del bilancio regionale 2016-2018; la Giunta regionale determina con propria deliberazione le misure attivabili mediante tale fondo e le relative modalità di funzionamento.

Al riguardo 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"*. SPAN

Nella Tabella 2 a è riportato che l'onere di euro 2.500.000,00 per il 2016 è approvato alla missione 8, programma 02, macroaggregato 104, capitolo 11292.

Specifica il comma 34 che ai maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale derivanti dalle disposizioni del presente articolo, inclusi i minori introiti di cui al comma 2 e al comma 24, si fa fronte con le maggiori risorse/riduzioni di spesa riportate nella sezione a) 'Coperture finanziaria delle disposizioni finanziarie' della tabella 2 'Variazione di spese' (Allegato 3).

Al riguardo si rileva che la norma finanziaria non consente di verificare attraverso la consultazione delle tabelle allegate la specifica modalità di copertura del nuovo o maggiore onere introdotto essendo disponibili i soli dati aggregati e non essendo evidenziata alcuna correlazione fra quest'ultimo e la relativa copertura. Né la presenza della Tabella 2a, riferita specificamente alla copertura delle leggi di spesa, è idonea a superare il rilievo. Essa, infatti, nella maggior parte dei casi, evidenzia la sola voce di uscita del bilancio che risulterebbe capiente anche per la nuova spesa, senza nulla indicare della voce di entrata o di riduzione di altra spesa che sostiene il suddetto onere, così non superando il rilievo relativo al mancato rispetto dell'art. 17 della legge n. 196/2009. Pertanto, con riferimento a questi interventi (precisamente quelli che cominciano da "vigilantes" e terminano con "funzioni porti CRe MN") non si rinviene l'indicazione della voce di entrata che sostiene l'onere introdotto. Né la circostanza che il bilancio nel suo complesso, così come assestato, debba comunque garantire l'equilibrio di sistema è idonea a superare il rilievo, posto che la relazione sulla copertura delle leggi di spesa è volta proprio a verificare, in relazione alle specifiche modifiche normative introdotte, la tecnica di copertura medesima, in modo da evitare che possano verificarsi, a posteriori, inattesi disequilibri finanziari dell'ente. Il sistema che pare essere utilizzato dalla Regione è, invece, basato sul fatto che la medesima garantisce l'equilibrio in sede di approvazione di bilancio, e successivo assestamento, laddove la copertura delle singole leggi è invece, per lo più, demandata all'indicazione delle voci di spesa del bilancio di previsione, sulla base del presupposto – implicito – che il pareggio di bilancio garantisca la presenza di altrettante voci di entrata.

Con specifico riferimento all'onere di spesa introdotto con il disposto del comma 27 dell'art. 4 – non ricompreso nella Tabella 2 a allegata alla legge di assestamento - 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*

sfum

finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”.

In relazione ai nuovi oneri introdotti con i commi, 1, 2, , 5, dal 19 al 21, si osserva che l'indicazione della voce di entrata che sostiene la voce di uscita sulla quale insiste l'onere introdotto, contenuta nella scheda finanziaria, non è idonea a comprovare il rispetto del disposto dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 dal momento che il comma 1, lett. c) della legge di contabilità di stato richiede che la copertura del nuovo onere sia determinata da modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

In relazione all'onere di spesa introdotto con l'art. 4, commi 3 e 4 si rileva che la maggiore entrata destinata alla relativa copertura si basa su un'attività, l'alienazione di immobili, che presenta notevoli risvolti di incertezza.

Al riguardo si rileva che 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).

Con l'art. 5 viene abrogato l'articolo 13 della l.r. 13/1997 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, istituito dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549) e vengono apportate delle modifiche alla l.r. 10/2003 (Riordino delle disposizioni regionali in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali). La relazione tecnico-finanziaria indica che la modifica non ha la finalità di conseguire maggior introiti, ma di disincentivare lo smaltimento in discarica dei rifiuti mediante l'utilizzazione di una leva economica. Viene ipotizzato, salvo un eventuale iniziale incremento del gettito attualmente non stimabile, che l'effetto dell'innalzamento delle aliquote non si configuri in un aumento degli introiti, bensì nella

diminuzione dei quantitativi di rifiuti conferiti in discarica. La relazione tecnico-finanziaria evidenzia che, benché di natura finanziaria, l'articolo non comporta variazioni di bilancio.

L'articolo 6 modifica l'allegato B della legge regionale 27 dicembre 2006, n. 30 (Disposizioni legislative per l'attuazione del documento di programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 'Norme sulle procedure della programmazione sul bilancio e sulla contabilità della Regione' – Collegato 2007).

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è, in parte, coperto con l'entrata al Titolo 3 Tipologia 0100, categoria 03 e l'istituzione di un nuovo capitolo per euro 100.000,00 sia per il 2017 che per il 2018, e con l'entrata al Titolo 3, Tipologia 0100, categoria 03, capitolo 10587 per euro 850.000 per il 2017 e euro 850.000,00 per il 2018 con destinazione alla spesa della missione 10, programma 03, macroaggregato 104 e capitolo 10617 per euro 850.000,00 per il 2017 ed euro 850.000, per il 2018. La restante parte di onere è approvato alla missione 10, programma 03, macroaggregato 104 capitolo 1026 per euro 300.000,00 per ciascun anno del triennio 2016-2018.

L'articolo 7 modifica la legge regionale 4 maggio 2001 n. 9 (programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale) in ordine alla qualificazione, con deliberazione di giunta regionale, di strade (o tratti di esse), attualmente provinciali, in strade regionali, nel rispetto del Codice della strada e del relativo regolamento di esecuzione (art. 2, d.lgs. 285/1992 e art. 2, D.P.R. 495/1992).

Con lettera c), comma 1, art. 7 vengono introdotti i commi 4 bis e 4 ter dopo il comma 4 dell'art. 20 della legge regionale n. 9/2001, disponendo che *"Per gli interventi di cui al comma 1 dell'articolo 10 ter sono autorizzate la spesa di euro 1.000.000,00 per l'anno 2017 e di euro 3.000.000,00 per l'anno 2018, a valere sulla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità' programma 05 'Viabilità e infrastrutture stradali' - Titolo 1 'Spese correnti', nonché la spesa di euro 2.000.000,00 per l'anno 2017 e di euro 3.000.000,00 per l'anno 2018, a valere sulla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità', programma 05 'Viabilità e infrastrutture stradali', - Titolo 2 'Spese in conto capitale'.*

4 ter. - *Per gli esercizi successivi al 2018 le risorse di cui al comma 4 bis sono rideterminabili con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)".*

Ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo in esame alla relativa copertura finanziaria si provvede come indicato nella sezione a) 'Coperture finanziaria delle disposizioni finanziarie' della tabella 2 'Variazione di spese' (Allegato 3).

Nella Tabella 2 a è riportato che il relativo onere è stato approvato alla missione 10, programma 02, macroaggregato 203 capitoli 7209 e 1039 per euro 1.950.000,00 per il 2018, macroaggregato 104

capitolo 7864 per euro 2.000.000,00 per il 2017, e alla missione 5, programma 103 capitolo 1026 euro 750.000,00 per il 2018.

La relazione finanziaria si diffonde nel motivare i criteri di quantificazione della spesa introdotta. La stessa relazione specifica che le spese in oggetto sono riconosciute a Infrastrutture Lombarde S.p.A. ai sensi dell'articolo 10 ter della l.r. 4 maggio 2001 n. 9 'programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale'.

In relazione alla spesa introdotta dall'art. 7 si richiamano le osservazioni compiute in relazione al comma 34 dell'art. 4 della presente legge, oltre a evidenziare che non risulta dal testo di legge il modo e il soggetto che gestirà le risorse.

L'articolo 8 comporta delle variazioni di entrate e di spese rispetto allo stato di previsione delle entrate e delle spese per l'esercizio finanziario 2016.

I commi da 1 a 4 si riferiscono alle complessive variazioni delle entrate e delle spese, derivanti dalla manovra di assestamento al bilancio e riportate in dettaglio nella tabella 1 "Variazioni alle entrate" e alla tabella 2 "Variazioni alle spese" per ciascuno degli anni considerati dal bilancio 2016-2018.

I commi 5, 6 e 7 si riferiscono alle operazioni con cui si è provveduto alla rimodulazione nell'arco del triennio di riferimento del bilancio pluriennale di una serie di spese pluriennali già autorizzate da precedenti disposizioni legislative regionali (in particolare dalla legge di stabilità 2016) e in alcuni casi al rifinanziamento delle stesse. Da dette operazioni discendono le variazioni contenute nelle Tabelle 2b), 2c) e 2d), allegate al progetto di legge di assestamento, che vengono contestualmente autorizzate.

Il comma 8 approva rispettivamente il prospetto delle entrate di bilancio per titoli e tipologie per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale e il prospetto delle spese di bilancio per missioni, programmi e titoli per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale, recanti il dato assestato delle risorse oggetto delle variazioni di cui rispettivamente alla tabella 1 e alla tabella 2.

Il comma 9 approva, in riferimento alle variazioni riportate nelle tabelle 1 e 2, il prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio per ciascuno degli anni considerati nel bilancio triennale.

Con il comma 10 si dà atto che in riferimento a quanto previsto dall'articolo 2, comma 6, della legge regionale 30 dicembre 2015, n. 44 (Bilancio di previsione 2016 - 2018), non ci sono variazioni a seguito delle operazioni recate con la presente legge. *Sfor*

All'articolo 9 vengono approvati gli aggiornamenti degli allegati al bilancio di previsione 2016-2018 e all'assestamento al bilancio 2016-2018.

Con i commi 1 e 2 si riapprova una serie di allegati della legge del bilancio di previsione 2015 (in particolare gli allegati di cui all'art. 1, comma 4, lettere f), g), i), j), k), l), m), p), q) s), come modificati

per effetto delle variazioni allo stato di previsione delle entrate e delle spese derivanti dai precedenti articoli.

Con il comma 3 si allega al bilancio, in ottemperanza all'articolo 11, comma 3, lettera h), del d.lgs. 118/2011, la relazione del collegio dei revisori dei conti, recante il parere previsto dall'articolo 2, comma 8, lettera a), acquisita entro il termine di cui al comma 8 *bis* dell'articolo 2 della l.r. 18/2012 (Legge finanziaria 2013).

L'art. 10 riguarda le disposizioni non finanziarie (in questi termini la rubrica dell'articolo).

In particolare, con il comma 1 vengono apportate modifiche al "Fondo rotativo per gli investimenti sanitari" istituito ai sensi dell'art. 8 della l.r. 11/2011 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2011 e dal pluriennale 2011/2013 legislazione vigente e programmatico). Secondo quanto affermato nella relazione tecnico-finanziaria si tratta di una modifica senza impatti finanziari diretti. Il comma 2 apporta delle modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2007, n. 33. La modifica, secondo quanto rappresentato nella relazione tecnico-finanziaria, non comporta oneri a carico del bilancio regionale, ed è di carattere finanziario in quanto consente ad ARCA spa, soggetto aggregatore regionale, di ampliare le proprie attività di centrale di committenza, sfruttando le nuove fattispecie previste dalla normativa di settore e, conseguentemente, di conseguire introiti legati al rimborso delle suddette attività.

Il comma 3 apporta delle modifiche alla legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 e, in base alla relazione tecnico-finanziaria, non comporta di per sé maggiore spesa e non incide sulla disponibilità del bilancio regionale.

Il comma 4 modifica il comma 6 dell'articolo 25 della legge regionale 28 aprile 1983, n. 34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia - Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni) in tema di referendum regionali consultivi, ha natura procedurale e, pertanto, non produrrebbe effetti finanziari come confermato dalla relazione tecnico-finanziaria.

Al comma 5 si modifica la legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33; l'intervento normativo, secondo la relazione tecnico-finanziaria, non ha riflessi sul bilancio regionale in quanto di natura ordinamentale. Agli oneri derivanti dall'applicazioni dell'integrazione all'art. 17 della medesima legge si fa fronte con le risorse già stanziati nell'ambito del complessivo livello di finanziamento assegnato alle ATS e alle ASST.

Al riguardo 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”*.

Il comma 6 ha l'intento di realizzare un sistema unitario e centralizzato trasferendo alle Agenzie di TPL le fasi di organizzazione e gestione dei servizi di trasporti pubblico locale dei rispettivi enti partecipanti. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che all'onere di spesa introdotto si fa fronte con risorse di natura corrente, sia autonome che vincolate, discendenti dal riparto del Fondo TPL, già stanziato alla missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità” - programma 10.02 “Trasporto pubblico locale”, che ammontano ad oltre 600 milioni di euro annui, attualmente riconosciuti alle Agenzie di TPL già operative, alle province, ai comuni capoluogo e ai comuni non capoluogo regolatori dei servizi comunali e che, con l'operatività di tutte le Agenzie, saranno riconosciute integralmente alle stesse.

La presente disposizione pare introdurre una diversa modalità di riparto di una spesa già approvata e non sembra, invece, introdurre un nuovo o maggiore onere.

I commi 7 e 8 apportano delle modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 5 (Norme in materia di valutazione di impatto ambientale). La relazione tecnico-finanziaria afferma che la modifica proposta non comporti nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

Ai commi 9 e 10 viene stabilito che i fondi da conferire in gestione a società regionali possono essere istituiti solo con legge rimandando a un provvedimento di Giunta l'individuazione di condizioni e modalità di funzionamento degli stessi. Viene inoltre abrogato il comma 1bis dell'art. 27 ter della l.r. 34/78. Come indicato dalla relazione tecnico-finanziaria l'intervento normativo non ha riflessi finanziari in quanto trattasi di un adeguamento della legge regionale a disposizioni normative nazionali di natura ordinamentale.

Il comma 11 apporta modifiche di carattere normativo-procedurale - senza impatti finanziari, come specificato dalla relazione tecnico-finanziaria - alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale).

I commi 12, 13, 14, 15 specificano ulteriormente il comma 11.

Le disposizioni del comma 16 e 17 modificano la legge regionale 24 giugno 2013, n. 3 (Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 'Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle

zone terremotate nel maggio 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213'), disciplinando la procedura per la formazione delle segreterie dei gruppi consiliari.

La relazione tecnico-finanziaria, così come specificato dal comma 17, indica che l'intervento normativo non ha riflessi finanziari in quanto di natura ordinamentale.

I commi 18 e 19 introducono modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2013, n. 21 (Misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà), rese necessarie in funzione dell'adeguamento della legge alle novità in materia di contratti e accordi di solidarietà, apportate con il d.lgs. 148/2015, e per assicurare una migliore spendibilità delle risorse ad essi destinati.

Al comma 20 vi è una modifica dell'articolo 2 della 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').

In relazione ai commi 18, 19 e 20 si rileva che non viene affrontata adeguatamente la problematica dell'eventuale neutralità delle disposizioni introdotte, con conseguente applicazione della 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. Sul punto 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.

Il comma 21 specifica che a partire dall'anno 2017 Éupolis applica alla spesa per studi e incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi e incarichi conferiti a dipendenti pubblici, una riduzione pari al 15 per cento della spesa sostenuta nel 2015 sulla base delle risultanze del rendiconto 2015.

Con riferimento ai commi 18, 19, 20 e 21 si rileva che 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.

L'art. 11 introduce delle modifiche rispetto all'articolo 53 ter della l.r. 26/200 (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). Le modifiche introdotte ampliano l'ambito di applicazione dell'obbligo di misurazione in continuo e di teletrasmissione in capo ai concessionari, consentendo di

sviluppare il database che ARPA sta predisponendo su incarico di Regione per la gestione dei dati derivanti da tale obbligo. La relazione tecnico-finanziaria afferma che la proposta non comporta nuovi oneri a carico del bilancio regionale.

L'art. 12 si propone di definire le modalità di quantificazione dei risparmi di cui all'art. 16, commi 4 e 5 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, comma 4, del d.l. 98/2011, connesse agli interventi relativi alle voci di spesa inerenti ai costi della politica e direttamente connesse ad interventi di carattere legislativo. Più precisamente:

- il comma 1 specifica che costituiscono economie aggiuntive, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, del d.l. n. 98/2011, i risparmi sui costi della politica risultanti dalla differenza tra la spesa che si sarebbe sostenuta, per ciascuna delle voci sopraindicate, applicando la sola riduzione prevista dalla normativa statale e quella risultante dagli interventi normativi regionali;
- i commi 2 e 3 definiscono le modalità di quantificazione dei risparmi riferiti alle voci relative al sistema contributivo previdenziale per i Consiglieri regionali e all'indennità di fine mandato il comma 5: prevede la possibilità di avvalersi anche dei risparmi relativi ad anni antecedenti all'ultimo, se non già utilizzati per incrementare le risorse destinate alla contrattazione integrativa dell'anno successivo a quello di realizzazione;
- il comma 6 precisa che l'incremento delle risorse decentrate attraverso i risparmi sui costi della politica, non può determinare il superamento del limite complessivo delle risorse che possono essere destinate al trattamento accessorio del personale ai sensi della normativa statale;
- il comma 7 stabilisce che, per l'utilizzo dei risparmi relativi a voci diverse da quelle dei costi della politica è invece necessaria la adozione da parte dell'Ufficio di Presidenza di un Piano triennale di razionalizzazione della spesa, così come previsto dalla normativa statale, con indicazione per ognuna delle voci di spesa interessate i correlati obiettivi di riduzione in termini fisici e finanziari;
- il comma 8 precisa che la somma dei risparmi destinati alla contrattazione integrativa e di quelli utilizzati per le finalità indicate da altre leggi regionali non può superare l'importo complessivo certificato dal Collegio dei revisori.
- può superare l'importo complessivo certificato dal Collegio dei revisori.

L'articolo 13 riguarda le intese e gli accordi internazionali e interregionali. Dalla relazione tecnico-finanziaria si desume che le disposizioni in tema di intese interregionali e internazionali non comportano, di per sé, nuovi oneri a carico del bilancio regionale, trattandosi di previsioni procedurali. Tali proposte, individuando specificamente i casi di accordi e intese soggetti a ratifica

legislativa, consentirà un esame più mirato degli atti pattizi da trasmettere al Consiglio regionale per l'approvazione della correlata legge di ratifica, con auspicabile deflazione dell'attività istruttoria correlata e conseguenti risparmi di spesa per il personale dedicato a tale attività.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 - risultano presentati ed approvati ventuno emendamenti, corredati da relativa relazione illustrativa.

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 30 settembre 2016, n. 23

Ratifica del protocollo di intesa tra la Regione Lombardia, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Piemonte, la Regione Veneto e l'Autorità di bacino del fiume Po per una gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico nel fiume Po.

Con la presente legge di iniziativa di Giunta viene ratificato il protocollo d'intesa, siglato a Parma il 25 febbraio 2016 tra la Regione Lombardia, la Regione Emilia-Romagna, la Regione Piemonte, la Regione Veneto e l'Autorità di bacino del fiume Po, per una gestione sostenibile e unitaria della pesca e per la tutela del patrimonio ittico nel fiume Po.

Nella relazione tecnico-finanziaria si afferma che tale progetto di legge non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale posto che alle relative attività che dovessero manifestarsi si farà fronte con le risorse di personale e finanziarie esistenti.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.26 Legge Regionale 30 settembre 2016, n. 24

Ratifica dell'accordo interregionale sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno.

La presente legge, di iniziativa di Giunta, ratifica l'accordo interregionale sul prelievo legnoso in ambito boschivo e sulla filiera legno, parte integrante della presente legge, sottoscritto a Verona il 26 febbraio 2016 dall'Assessore all'Agricoltura della Regione Lombardia e da rappresentanti della Regione Emilia-Romagna, della Regione Liguria, della Regione Piemonte, della Regione Veneto, della Regione Umbria, della Regione Friuli Venezia Giulia, della Provincia autonoma di Trento, della Provincia autonoma di Bolzano, dell'ANCI (Associazione nazionale comuni italiani), dell'UNCEM (Unione nazionale comuni, comunità, enti montani), dell'ANARF (Associazione nazionale attività regionali forestali), dell'ACI (Alleanza delle cooperative italiane), dell'AIEL (Associazione italiana energie rinnovabili), della CIA (Confederazione italiana agricoltori), della

CNA (Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa), della Coldiretti, del CONAF (Consiglio dell'ordine nazionale dei dottori agronomi e dei dottori forestali), del CONAIBO (Coordinamento nazionale delle imprese boschive), della Confagricoltura, della Confartigianato, della Federforeste (Federazione italiana delle comunità forestali), della FIPER (Federazione italiana produttori di energia da fonti rinnovabili), della FLA (Federlegno Arredo), della PEFC Italia (Programme for the endorsement of forest certification), dell'UECOOP (Unione europea delle cooperative/associazione nazionale per le imprese cooperative), dell'UNPROFOR (Unione produttori forestali) e dell'AFI (Associazione forestale italiana).

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che tale progetto di legge di ratifica non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale posto che alle relative attività che dovessero manifestarsi si farà fronte con le risorse di personale e finanziarie esistenti.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.27 Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 25

Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo.

Con la legge in oggetto, di iniziativa consiliare, si procede al riordino normativo della disciplina in materia di cultura, indicando i criteri e i principi di recepimento della normativa statale e comunitaria, abrogando alcune norme e coordinando le disposizioni vigenti.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 43.

Gli articoli le cui modifiche hanno risvolti sul bilancio regionale sono di seguito analizzati. I restanti articoli, che non sono esplicitamente richiamati nella relazione tecnico-finanziaria, sono qualificati dalla relazione tecnico-finanziaria come aventi contenuto *“definitorio, ordinamentale, programmatico e procedurale”* e quindi neutri sul piano della finanza pubblica” (pag. 25 della relazione tecnico-finanziaria).

L'art. 8 riconosce agli enti culturali partecipati dalla Regione la possibilità di operare in collaborazione con la medesima attraverso apposite convenzioni che individuano attività condivise e funzionali agli obiettivi regionali.

La norma finanziaria, contenuta nell'originario comma 6 dell'art. 43, specificava che per le spese di natura corrente per la partecipazione della Regione alle attività degli enti lombardi partecipati, ai sensi dell'articolo 8 della presente legge, quantificate in euro 5.980.191,00 nel 2016, in euro 1.190.010,00 nel 2017 e in euro 1.050.010,00 nel 2018, si provvede con le risorse regionali quantificate e annualmente stanziare con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs.118/2011, alla missione 5 «Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali», programma 2 «Attività culturali e interventi

diversi nel settore culturale » – Titolo I «Spese correnti» del bilancio di previsione 2016-2018 e destinate ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lettera b), alla partecipazione della Regione Lombardia alle attività degli enti lombardi partecipati. La scheda finanziaria allegata confermava il contenuto della norma finanziaria nel testo inizialmente approvato, indicando altresì, in relazione alle singole annualità interessate, i macroaggregati e i capitoli interessati dalla spesa.

In seguito alla modifica apportata con l'art. 15 della legge regionale n. 34 del 2016 la suddetta copertura è stata così prevista:

- a) nel 2016, per euro 5.799.791,00, con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e, per euro 180.400,00, con le risorse regionali di cui alla missione 1 “Servizi istituzionali”, programma 11 “Altri servizi generali” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018;
- b) nel 2017, per euro 1.090.010,00, con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 100.000,00, con le risorse regionali di cui alla missione 1 “Servizi istituzionali”, programma 11 “Altri servizi generali” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018;
- c) nel 2018 per euro 950.010,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 100.000,00, con le risorse regionali di cui alla missione 1 “Servizi istituzionali”, programma 11 “Altri servizi generali” - Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018.

In seguito all'intervento normativo di cui sopra anche il comma 7 del medesimo articolo viene modificato nel senso di prevedere *“A decorrere dall'esercizio successivo al 2016 per le spese di cui ai commi 4 e 6, allocate rispettivamente alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 1 'Spese correnti' e missione 1 'Servizi istituzionali', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti', è autorizzato lo spostamento alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti'; le spese complessivamente indicate dai commi 4 e 6 sono rideterminabili con legge annuale di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011'.*

La modifica del comma 6 citato, come specifica la relazione tecnico-finanziaria, si è resa necessaria in riscontro alla segnalazione del MEF alla Presidenza del Consiglio regionale circa le carenze della

copertura finanziaria come indicata ai commi 4 e 6 dell'art. 43 (Norma finanziaria) della l.r. n. 25 del 2016 (Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo).

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che per gli anni 2017-2018, con il bilancio di previsione 2017-2019, la copertura finanziaria è assicurata per gli importi complessivi indicati dalla norma finanziaria a valere sulla missione 05 programma 2 titolo 1; il problema quindi rileva sul 2016, *“benché si tratti di un problema di forma e non di sostanza, perché la copertura finanziaria è comunque garantita - come emerge dai dati contabili del bilancio riportati nel documento tecnico di accompagnamento alla norma finanziaria —, sebbene non correttamente riportata”*.

“Tutto ciò premesso, in ogni caso ai fini di scongiurare l'impugnativa del Governo davanti alla Corte Costituzionale Regione Lombardia si è impegnata alla rettifica della norma finanziaria della l.r. 25/2016 recante l'autorizzazione esplicita allo spostamento delle risorse mancanti dalla missione 5 programma 1 titolo 1 e dalla missione 1 programma 11 titolo 1 alla missione 5 programma 2 titolo 1. Tale modifica deve essere inserita nel primo provvedimento legislativo utile, individuato nel collegato di sessione 2017: il collegato ha infatti la clausola d'urgenza che ne consente l'entrata in vigore nel 2016”.

L'art 12 sintetizza principi e competenze della Regione in ordine ai beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, archeologico, paesaggistico, archivistico, bibliografico e documentario, in precedenza oggetto delle ll.rr. 35/1995, 39/1991, 39/1984 e 28/2008.

La norma finanziaria contenuta nel comma 1 dell'art. 43 dispone che le spese relative ai beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, archeologico, archivistico, bibliografico e documentario di cui all'art. 12 (Beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, archeologico, paesaggistico, archivistico, bibliografico e documentario), all'art. 17 (Aree e parchi archeologici), all'art. 18 (Siti inclusi nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità dell'UNESCO), all'art. 19 (Ecomusei), all'art. 21 (Patrimonio culturale di proprietà regionale), all'art. 22 (Archivio di etnografia e storia sociale (AESS)), all'art. 23 (Archivio regionale della produzione editoriale e Centro di documentazione regionale), e all'art. 42 comma 1 lettera c) quantificate in euro 1.076.914,00 per il 2016, euro 40.000,00 nel 2017, euro 40.000,00 nel 2018, trovino copertura con le risorse già allocate nell'ambito della missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali' rispettivamente per euro 334.000,00 al programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' e per euro 742.914,00 al programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Inoltre, alle spese in conto capitale per interventi di riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico, culturale e dello spettacolo di cui all'art. 12 (Beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, archeologico, paesaggistico, archivistico, bibliografico e documentario) e all'art. 34 (Sale destinate ad attività di spettacolo), per l'anno 2016 valutate in euro 3.700.000,00, la

norma finanziaria contenuta nell'art. 43, comma 3 fa fronte con le risorse del 'Fondo di rotazione per la riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico culturale e dello spettacolo della Lombardia' di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 42, istituito alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

La relazione finanziaria, in relazione agli articoli 12 e 34, art. 42 comma 1, lettera d), specifica che all'art. 42 comma 1, lettera d) viene istituito il Fondo di rotazione per la riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico culturale e dello spettacolo della Lombardia (art. 42 comma 1 lettera d). Esso è uno strumento finanziario utilizzato già da alcuni anni dalla Direzione Generale Culture con buoni riscontri da parte dei soggetti che operano in campo culturale e finalizzato a promuovere la valorizzazione e la conservazione dei beni culturali immobili e mobili, l'incremento della loro fruizione pubblica culturale e la conoscenza diffusa del patrimonio storico e artistico della Lombardia nonché a sostenere progetti inerenti la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico di sale e altre strutture destinate ad attività di spettacolo. L'agevolazione finanziaria è costituita da una parte di finanziamento a rimborso e da una parte di contributo a fondo perduto.

La dotazione finanziaria del Fondo è stabilita di anno in anno secondo le disponibilità e le assegnazioni di bilancio, cui si sommano negli anni le risorse derivanti dalle quote a rimborso dei finanziamenti concessi, nonché gli interessi maturati sulle giacenze del fondo stesso. Le quote a rimborso, in particolare, consentono come già evidenziato, di far fronte alle esigenze di risorse di investimento, esse infatti attualmente garantiscono circa 2,5 milioni all'anno nel triennio considerato.

La stessa relazione specifica inoltre che l'importo di € 3.700.000,00, stanziato sul bilancio 2016 già con legge di assestamento 2015, è finalizzato ad interventi di restauro, recupero e conservazione dei beni culturali degli enti e istituzioni ecclesiastiche. Il ruolo di gestore finanziario delle risorse è attribuito a Finlombarda attraverso una specifica convenzione pluriennale.

Per la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico di sale e altre strutture destinate ad attività di spettacolo non sono invece disponibili risorse sul bilancio 2016 ma nel 2015 sono stati trasferiti a Finlombarda € 1.900.000,00 per un bando che si svolgerà nel 2016 sulla base dei criteri definiti con DGR n.4663/2015.

Alle spese derivanti dall'attuazione degli articoli 13 (Beni etnoantropologici e patrimonio culturale immateriale), 14 (Biblioteche e sistemi bibliotecari), Art. 15 (Archivi storici), Art. 16 (Musei e sistemi museali), Art. 17 (Aree e parchi archeologici), Art. 18 (Siti inclusi nella lista del patrimonio mondiale dell'umanità dell'UNESCO), Art. 19 (Ecomusei), Art. 20 (Itinerari culturali), Art. 21 (Patrimonio culturale di proprietà regionale), Art. 22 (Archivio di etnografia e storia sociale (AESS)), Art. 23 (Archivio regionale della produzione editoriale e Centro di documentazione regionale), Art. 24 (Promozione della lingua lombarda attraverso le sue varietà locali), Art. 25 (Consulte locali), Art. 26

(Promozione educativa e culturale), Art. 27 (Innovazione culturale), Art. 28 (Integrazione europea), Art. 29 (Imprese culturali e creative), Art. 30 (Nuove generazioni), Art. 31 (Diffusione e rispetto dei diritti di proprietà intellettuale), Art. 32 (Spettacolo dal vivo), Art. 33 (Attività cinematografiche e audiovisive) e 34 (Sale destinate ad attività di spettacolo), qualificate dallo stesso legislatore in termini di spese correnti, quantificate in euro 8.638.468,50 nel 2016, in euro 5.965.250,00 nel 2017 e in euro 5.790.250,00 nel 2018, destinate ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lettera a), la norma finanziaria, contenuta nell'ormai modificato comma 4 dell'art. 43, specificava che per le spese di natura corrente derivanti dall'attuazione degli articoli dal 13 al 34 della presente legge, quantificate in euro 8.638.468,50 nel 2016, in euro 5.965.250,00 nel 2017 e in euro 5.790.250,00 nel 2018, si provvede con le risorse regionali di cui alla missione 5 «Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali», programma 2 «Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale» – Titolo I «Spese correnti» del bilancio di previsione 2016-2018 e destinate ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lettera a), alla promozione e valorizzazione del patrimonio, dello spettacolo, delle attività e dei servizi culturali. La scheda finanziaria allegata confermava il contenuto della norma finanziaria nel testo inizialmente approvato, indicando altresì, in relazione alle singole annualità interessate, i macroaggregati e i capitoli interessati dalla spesa.

In seguito alla modifica apportata con l'art. 15 della legge regionale n. 34 del 2016 all'art. 43, comma 4 – rispetto alla quale si richiama quanto esposto sopra in relazione alla modifica del comma 6 - la suddetta copertura è stata così modificata:

- a. nel 2016 per euro 8.438.468,50 essa si fonda sulle risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 200.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 1 “Valorizzazione dei beni di interesse storico” - Titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018;
- b. nel 2017 per euro 5.890.250,00 essa si fonda sulle risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 75.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 1 “Valorizzazione dei beni di interesse storico” - Titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018;
- c. nel 2018 per euro 5.740.250,00 essa si fonda sulle risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 50.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”,

programma 1 "Valorizzazione dei beni di interesse storico" - Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2016-2018.

Segnatamente, l'onere di spesa introdotto dagli artt. 14 (Biblioteche e sistemi bibliotecari), 15 (Archivi storici) e 23 (Archivio regionale della produzione editoriale e Centro di documentazione regionale) è quantificato dalla relazione tecnico-finanziaria in € 829.000,00 per ogni annualità e trova, all'interno della legge in esame, la relativa copertura nel disposto del comma 4 dell'art. 43.

La relazione tecnico-finanziaria indica che per le funzioni e attività esplicitate agli artt. 14 e 15 Regione Lombardia porrà in essere una molteplicità di azioni di coordinamento, promozionali, organizzative, formative, di digitalizzazione, catalogazione e archiviazione che nel bilancio 2016/2018 contano per ogni annualità € 829.000,00.

Tali risorse, sempre in base a quanto affermato nella relazione tecnico finanziaria, verranno utilizzate per convenzioni finalizzate a progetti speciali in ambito bibliotecario e archivistico tra cui la BEIC (Biblioteca Europea di Informazione e Comunicazione), l'archivio regionale della produzione editoriale, i progetti formativi degli operatori culturali e la valorizzazione di biblioteche e archivi storici di enti locali o di interesse locale (per quest'ultima finalità è già stato pubblicato un invito a presentare progetti le cui risorse ammontano a euro 451.500,00). Nella relazione si legge che le risorse messe a bando nel 2016 saranno presumibilmente inferiori rispetto alle richieste come già avvenuto con riferimento al bando 2015, determinando la necessità di adottare criteri di selezione dei progetti presentati. Nella scheda finanziaria è riportato che il relativo onere è coperto, per euro 829.000,00 il 2016, euro 729.000,00 per il 2017 e euro 729.000,00 per il 2019 al Titolo 1 missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, programma 2 "attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", cap. 7806, 74807, 7818, 7819. Si rileva che il programma indicato nella scheda finanziaria è il n. 2 "attività culturali e interventi diversi nel settore culturale" secondo la prima formulazione dell'art. 43, comma 4 laddove la norma finanziaria contenuta nell'attuale comma 4 dell'art. 43 fa riferimento al programma 1, "Valorizzazione dei beni di interesse storico".

Con l'art. 16 (Musei e sistemi museali) si prevede che Regione Lombardia promuova lo sviluppo dei musei del suo territorio e la valorizzazione del patrimonio in essi conservato attraverso contributi per progetti e azioni. Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che *"le risorse ammontano a €1.535.250,00 nel bilancio 2016 e per gli anni 2017/2018 rispettivamente € 1.435.250,00. Nel 2016 €110.000,00 sono stati riservati all'organizzazione del Convegno mondiale dei Musei svoltosi a luglio a Milano e organizzato da ICOM - International Council of Museums di cui Regione Lombardia è membro del comitato organizzatore, € 500.000,00 per la convenzione pluriennale Associazione Torino Capitale europea per il progetto Carta della Cultura - abbonamento musei, € 150.000,00 al Museo Bagatti Valsecchi e la differenza €775.250,00 per inviti a presentare progetti per la valorizzazione dei servizi e del patrimonio di musei, raccolte museali, sistemi*

museali locali e reti regionali di musei (saldi 2015 e acconti 2016). Anche in questo ambito, in base ai dati 2015, le risorse del bando sono risultate insufficienti rispetto al fabbisogno”.

L'onere di spesa introdotto dall'art. 16 trova, all'interno della legge in esame, indicazioni in ordine alla relativa copertura al comma 4 dell'art.43. Nella scheda finanziaria è riportato che il relativo onere è coperto per euro 1.535.250,00 nel 2016, euro 1.435.250,00 nel 2017 e euro 1.435.250,00 nel 2019 al Titolo 1 missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali – programma 2, “attività culturali e interventi diversi nel settore culturale”, cap 8008, 8038, 10773. Anche in tale occasione si rileva che il programma indicato nella scheda finanziaria è il n. 2 “attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” secondo la prima formulazione dell'art. 43, comma 4 laddove la norma finanziaria contenuta nell'attuale comma 4 dell'art. 43 fa riferimento al programma 1, “Valorizzazione dei beni di interesse storico”.

Per le finalità esplicitate agli artt. 17, 18, 19 e 20 (Arce e parchi archeologici, Siti UNESCO, Ecomusei, Itinerari culturali), Regione Lombardia porrà in essere una serie di attività.

Le spese scaturenti dagli artt. 17, 18 e 19 sono coperte con risorse di parte capitale previste dalla già richiamata norma finanziaria contenuta nel comma 1 dell'art. 43, oltre che dalla previsione di cui al sopra citato comma 4 del medesimo articolo, che si fonda sull'utilizzo di risorse di parte corrente.

In merito all'onere di spesa introdotto con gli articoli in esame la relazione tecnico-finanziaria non quantifica l'onere introdotto. Nelle norme finanziarie che provvedono alla relativa copertura vi è, infatti, una quantificazione complessiva, che comprende anche altri oneri di spesa. Si richiama, pertanto, quanto osservato sopra in relazione all'importanza della fase di quantificazione della spesa.

Nella scheda finanziaria sono quantificate le risorse di parte corrente per la sola annualità 2016 mentre le risorse di parte capitale sono quantificate in relazione alle tre annualità interessate dal bilancio di previsione.

In merito all'onere di spesa introdotto con gli articoli 17, 18, 19 e 20 in esame la relazione tecnico-finanziaria non prevede “nuove risorse autonome specifiche” a bilancio per l'annualità 2016. Tuttavia, sempre in base a quanto specificato dalla relazione finanziaria, le risorse FESR 2014- 2020 ammontano per il settore cultura a 10.000.000,00 di euro, per il finanziamento dei progetti.

Precisa inoltre la relazione tecnico-finanziaria che, nel 2015, gli interventi e le iniziative volte a promuovere e valorizzare i Siti Unesco (art. 18), il patrimonio archeologico della Lombardia – parte del quale dichiarato patrimonio dell'umanità dall'Unesco, gli itinerari culturali, in particolare il tratto lombardo della via Francigena, hanno potuto contare su contributi sia in capitale che in corrente - come approvato dalle DGR n. 4441 e 4583 del 2015 - per un ammontare complessivo di € 975.000,00, di cui 480.000,00 già specificati tra gli impegni di spesa reimputati ai sensi dell' articolo 1 quater del D.L 78/2010 e di € 495.000,00, risorse correnti per iniziative approvate nel 2015 di cui € 130.000,00, imputati sul bilancio 2016 a saldo delle attività già approvate.

Per le finalità e le funzioni di cui all' art. 19, relativo agli ecomusei, è prevista la copertura con risorse previste dalla già richiamata norma finanziaria contenuta nel comma 1 dell'art. 43, oltre che dalla previsione di cui al sopra citato comma 4 del medesimo articolo.

Sempre in relazione all'onere di spesa introdotto dall'art. 19 precisa la relazione tecnico-finanziaria che non sono previste risorse specifiche. Tuttavia essa specifica che la partecipazione ai bandi della promozione culturale, dei musei e del patrimonio immateriale ha consentito il finanziamento di iniziative anche in questo ambito sul bilancio 2016. Nel 2015 è stato pubblicato un bando con risorse di investimento pari a € 342.000,00 di cui si dà conto tra le risorse reimputate ai sensi dell'art. 1 quater del D.L 78/2015 per la parte a saldo 2016 (circa € 85.000,00).

In relazione all'art. 21 (Patrimonio culturale di proprietà regionale), la relazione tecnico-finanziaria precisa che è previsto che Regione Lombardia e gli enti del Sistema Regionale perseguano una politica di valorizzazione dei beni e collezioni anche attraverso l'acquisizione di oggetti o collezioni d'arte.

Del relativo onere è prevista la copertura nella già richiamata norma finanziaria contenuta nel solo comma 4 dell'art. 43, che dispone lo stanziamento di risorse correnti.

Nella scheda finanziaria si trova, innanzitutto, il riferimento alla spesa di natura corrente coperta con il suddetto comma 4 complessivamente per tutti gli oneri introdotti dall'art. 13 all'art. 34 della legge.

Nella medesima scheda finanziaria è riportato che l'onere di spesa di parte capitale, presumibilmente da ricondurre a quanto disposto dal comma 1 dell'art. 43 in relazione agli oneri derivanti dagli artt. 12, 17, 18, 19, 22 e 23, dove però non si vede citato l'art. 21 in esame, è coperto per euro 1.078.914,00 per il 2016, euro 40.000,00 per il 2017 e euro 40.000,00 per il 2019 al Titolo 2 missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali - programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale - macroaggregato 2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni Cap. 3973 e macroaggregato 2.03 contributi agli investimenti cap. 8598, 8599, - programma 1 "valorizzazione dei beni di interesse storico" macroaggregato 2.03 Contributi agli investimenti cap. 1486, 7292, 11191, 10146, 11149.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che non ci sono attualmente risorse a bilancio per nuove acquisizioni, né in parte corrente né in conto capitale. Continua invece ad essere svolta la funzione di valorizzazione attraverso la catalogazione e la condivisione delle informazioni tramite il SIRBeC, sistema di catalogazione del patrimonio culturale lombardo diffuso sul territorio. Le risorse relative al SIRBeC sono a carico dei sistemi informativi culturali di cui all'art. 38 (Sistemi informativi culturali) e dei progetti di catalogazione attivati con i bandi di cui all'art. 14 (Biblioteche e sistemi bibliotecari), nonché dei progetti attivati con i fondi FSE.

L'art. 22 prevede che la Regione, attraverso l'Archivio di etnografia e storia sociale (AESS), promuova la conoscenza, la conservazione, la valorizzazione e la pubblica fruizione del patrimonio documentario visivo e sonoro relativo alla realtà lombarda.

Le spese scaturenti da questo articolo sono coperte con risorse previste dalla già richiamata norma finanziaria contenuta nel comma 1 dell'art. 43, oltre che dalla previsione di cui al comma 4 del medesimo articolo.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che *“le risorse in capitale sono state descritte nell'ambito degli interventi coperti con le somme derivanti da riaccertamenti di impegni 2015 reimputati ai sensi dell'articolo 1 quater del D.L 78/2015”*. Emerge inoltre che nel 2015 altre attività sono state coperte con risorse FSE per progetti di digitalizzazione; per il 2016 la Direzione Culture ha presentato nell'ambito del POR FSE Asse IV-OT 11, una proposta progettuale *“Digitalizzare il patrimonio culturale lombardo per una migliore fruizione”* con un'azione specificamente dedicata a *“Lombardia digital archive”*. (€ 5.500.000,00).

Nella scheda finanziaria – che non tiene conto della successiva modifica della norma finanziaria contenuta nel comma 4 dell'art. 43 - è riportata l'indicazione che le voci di bilancio relative alla spesa di parte corrente sono coperte, congiuntamente agli oneri relativi all'art. 13, per euro 150.000,00 per il 2016 e 25.000,00 per il 2017, con le risorse stanziare alla missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, programma 1 Valorizzazione dei beni di interesse storico, macroaggregato 104 trasferimenti correnti cap. 7446 e 11090, e, sempre per le spese correnti, è riportata la copertura degli oneri derivanti congiuntamente dalle disposizioni introdotte dagli articoli da 13 a 34, da rinvenirsi nella missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali - programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale. Nella scheda finanziaria è riportata, altresì, l'indicazione che la copertura delle spese in conto capitale, prevista, congiuntamente agli oneri derivanti dagli artt. 12, 17, 18, 19, 21, 22 e 23, per euro 1.078.914,00 per il 2016, euro 40.000,00 per il 2017 e euro 40.000,00 per il 2019 al Titolo 2 missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali - programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale – macroaggregato 2.02 Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni Cap. 3973 e macroaggregato 2.03 contributi agli investimenti cap. 8598, 8599, - programma 1 >valorizzazione dei beni di interesse storico macroaggregato 2.03 Contributi agli investimenti cap. 1486, 7292, 11191, 10146, 11149.

Alle spese introdotte con gli articoli 24 (Promozione della lingua lombarda attraverso le sue varietà locali) e 25 (Consulte locali), la norma finanziaria contenuta nel comma 5 dell'art. 43 provvede mediante l'aumento di euro 50.000,00 per l'anno 2016 e di euro 150.000,00 per gli anni 2017 e 2018 delle risorse di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' e contestuale riduzione del medesimo importo delle risorse di cui alla missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 3 'Altri Fondi' - Titolo 1 del Bilancio di previsione 2016-2018. Per gli anni successivi al 2018 si provvederà con legge di bilancio alla necessaria copertura.

L'art. 26 disciplina la promozione educativa culturale, l'art. 27 l'innovazione culturale, l'art. 28 l'integrazione europea, l'art. 29 l'impresa culturale e creativa e l'art. 30 le nuove generazioni.

La copertura delle relative spese si rinviene nel già citato comma 4 dell'art. 43. La relazione tecnico-finanziaria e la scheda finanziaria sono evidentemente state redatte nella vigenza della prima formulazione della norma finanziaria.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che le risorse per l'anno 2016 ammontano a € 1.582.000,00 e per gli anni 2017 e 2018 a € 860.000,00.

Nella scheda finanziaria è riportato che il relativo onere è coperto per euro 1.582.000,00 in relazione al 2016, euro 860.000,00 in relazione al 2017 e euro 860.000,00 in relazione al 2019 alla missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali – macroaggregato 1.04 Trasferimenti correnti cap. 3038, 8036, 8037, 8600, 11308, 11135.

Le risorse 2016 comprendono quelle destinate al Bando 2016 “Progetti di promozione educativa e culturale di grande impatto sul territorio, o scambi culturali in ambito macroregionale, europeo e internazionale, e progetti di valorizzazione delle identità culturali locali” di importo pari a 522.000,00 € e quelle relative al saldo del Bando 2015, pari a € 137.875,00, per un importo complessivo di € 659.875,00. Si evidenzia che nel 2015 le risorse a bando ammontavano ad € 555.500,00, rendendo finanziabili 70 progetti su 225 ammessi. La relazione tecnico-finanziaria precisa che, con legge di assestamento n. 22/2016, art. 4, comma 14 è stata autorizzata per l'anno 2016 la spesa di € 500.000,00 per il finanziamento di iniziative ed eventi che si svolgeranno per tutto l'arco del 2016 a Mantova quale capitale Italiana della cultura 2016.

Le risorse 2016 comprendono inoltre quelle dedicate alla promozione educativa e culturale per un importo pari a euro 388.509,00 per il progetto Next.

Infine per la realizzazione di residenze artistiche Regione collaborerà con il Mibact e Fondazione Cariplo. Così come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, il settore delle “Imprese culturali e creative” non ha disponibilità di risorse autonome sul bilancio 2016, tuttavia può contare su risorse comunitarie relative al POR FESR 2014 – 2020 per € 10.000.000,00 negli anni di programmazione 2014- 2020, di cui 1 milione già utilizzato per il bando che ha visto le imprese culturali creative coinvolte in partnership con i siti Unesco e la rete dell'opera lirica. Inoltre l'iscrizione delle imprese di spettacolo tra i soggetti cui si sono rivolti i bandi delle Direzioni Sviluppo economico e Innovazione, ricerca *Open innovation*, attiverà sinergie utili al loro finanziamento.

All'art. 31 (Diffusione e rispetto dei diritti di proprietà intellettuale) la Regione promuove la registrazione degli elementi simbolici del patrimonio culturale regionale, oltre a sostenere interventi volti a favorire il rispetto dei diritti di proprietà intellettuale connessi alla fruizione dei beni e delle attività culturali e dello spettacolo. Dalla relazione tecnico-finanziaria si desume che non ci sono risorse autonome appostate sul bilancio 2016/2018. Tuttavia, nell'ambito della programmazione UE 2014- 2020 è possibile, secondo quanto illustrato nella relazione, individuare sinergie con i fondi FSE in particolare per interventi didattici e di sensibilizzazione.

Nella scheda finanziaria è riportato che il relativo onere è coperto, congiuntamente agli oneri derivanti dagli artt. 20, 27, 28, 29, 30, per euro 1.582.000,00 per il 2016, euro 860.000,00 per il 2017 e euro 860.000,00 per il 2019 alla missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali – macroaggregato 1.04 Trasferimenti correnti cap. 30.38, 8036, 8037, 8600, 11308, 11135.

Con quanto disposto dagli artt. 32 e 33 (Spettacolo dal vivo, attività cinematografiche e audiovisive), la Regione sostiene e promuove lo sviluppo di attività professionali di danza, musica e teatro, nonché le attività cinematografiche e audiovisive.

La copertura della relativa spesa è prevista nel comma 4 dell'art. 43.

La relazione tecnico-finanziaria quantifica le risorse a bilancio 2016 in € 4.412.218,50. Nella scheda finanziaria è riportato che il relativo onere è coperto al Titolo 1 missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali – programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale - macroaggregato 1.04 trasferimenti correnti cap. 6269, 7924, 7925, 8634, 10063, 10494, 10640, 10064 e macroaggregato 1.03 Acquisto di beni e servizi cap. 11031.

Con la norma di cui all'art. 34 (Sale destinate ad attività di spettacolo), si sostengono la ristrutturazione e l'adeguamento tecnologico di sale ed altre strutture destinate ad attività di spettacolo.

La copertura della relativa spesa si rinviene in due norme finanziarie, entrambe già richiamate, il comma 3 (per le spese in conto capitale) e il comma 4 (per le spese correnti) dell'art. 43.

Segnatamente, in forza del comma 3, alle spese in conto capitale per interventi di riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico, culturale e dello spettacolo di cui all'art. 12 (Beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, archeologico, paesaggistico, archivistico, bibliografico e documentario) e all'art. 34 (Sale destinate ad attività di spettacolo), per l'anno 2016 valutate in euro 3.700.000,00, si fa fronte con le risorse del 'Fondo di rotazione per la riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico culturale e dello spettacolo della Lombardia' di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 42, istituito alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

La relazione tecnico-finanziaria, redatta prima della modifica normativa che ha interessato il predetto comma 4, precisa che non sono previste nuove risorse in parte corrente nel bilancio 2016, tuttavia *“si potranno utilizzare le quote di rientro dei fondi rotativi”*. SPN

Nel 2015 sono stati stanziati in conto capitale 1.900.000,00 € per un bando 2016 sulla base dei criteri definiti con DGR n. 4663/2015.

Viene riportata nella scheda finanziaria la copertura degli oneri, suddivisi per spesa corrente e in parte capitale. In particolare, per la copertura della spesa in conto capitale per euro 3.700.000,00 viene indicata alla missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali, programma 2 Attività culturali macroaggregato 203.

L'art. 35 disciplina il sistema informativo culturale. La norma finanziaria, contenuta nell'art. 43, non si occupa della relativa copertura. Così pure la scheda finanziaria.

Nondimeno, la relazione tecnico-finanziaria non qualifica la disciplina in termini di neutralità finanziaria. Anzi in forza dell'annotazione contenuta nella parte finale della relazione, che illustra come le norme non richiamate nella relazione medesima siano da intendere come neutre finanziariamente, si desume la non neutralità della disposizione in esame in quanto espressamente contemplata nella stessa. Piuttosto, essa illustra come le risorse per i sistemi informativi culturali di cui all'art. 35 non siano presenti sul bilancio di direzione ma siano stanziati all'interno del *budget* complessivo dei sistemi informativi centrali, che ogni anno, sulla base delle disponibilità di bilancio e delle priorità, destinano risorse al settore cultura sia per la gestione che per lo sviluppo dei sistemi informativi. Precisa la stessa relazione che il sistema informativo culturale è stato inoltre finanziato con la programmazione 2007/2013. E' stata presentata inoltre una proposta progettuale finalizzata a finanziare i due ambiti a valere sul POR FSE 2014-2020 che per i sistemi informativi e il relativo *software* ammonta a circa 900.000,00 euro. L'art. 37 introduce i piani integrati della cultura quale tipologia di progetto non prevista nelle leggi precedenti.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si desume che i programmi triennali per la cultura (art. 9, comma 2, lett. e) forniranno tutte le indicazioni circa le modalità di presentazione dei piani e individueranno le risorse facendo riferimento alle risorse correnti comunitarie e dei fondi rotativi. Nel prossimo bilancio di previsione 2017/2019 la Regione avanzerà una proposta di stanziamento per disporre di ulteriori risorse autonome di investimento.

L'onere di spesa introdotto non trova invece, all'interno della legge in esame, indicazioni in ordine alla relativa copertura.

Neppure la scheda finanziaria riporta alcuna indicazione in punto di copertura della spesa derivante dal disposto dell'art. 37.

Con la disposizione contenuta nell'art. 39 la Regione disciplina la ricerca applicata alla valorizzazione del patrimonio culturale, nonché la ricerca storica.

L'onere di spesa introdotto non trova, all'interno della legge in esame, indicazioni in ordine alla relativa copertura.

Neppure la scheda finanziaria riporta alcuna indicazione in punto di copertura della spesa derivante dal disposto dell'art. 39.

Dalla relazione tecnico-finanziaria si desume che non sono previste risorse autonome ma saranno presentate proposte progettuali a valere sul POR FSE e sul POR FESR 2014-2020.

La norma finanziaria al comma 7, specificava che a decorrere dall'esercizio successivo al 2016 le spese di cui ai commi 4 e 6, relative alle spese di cui agli artt. 8, e dal 13 al 34, erano rideterminabili con legge

annuale di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs.118/2011.

In seguito alla modifica apportata con l'art. 15 della legge regionale n. 34 del 2016 la suddetta copertura è stata così modificata:

“ a decorrere dall'esercizio successivo al 2016, per le spese di cui agli artt. 8, e dal 13 al 34, allocate rispettivamente alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 1 “Valorizzazione dei beni di interesse storico” - Titolo 1 “Spese correnti” e missione 1 “Servizi istituzionali”, programma 11 “Altri servizi generali” - Titolo 1 “Spese correnti”, è autorizzato lo spostamento alla missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali”, programma 2 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” - Titolo 1 “Spese correnti”; le stesse spese sono rideterminabili con legge annuale di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011”.

Viene altresì autorizzato, al fine di garantire gli investimenti di cui all'articolo 42, comma 1, lettera c), lo spostamento delle risorse pari a euro 150.000,00 nel 2016 e a euro 40.000,00 rispettivamente per il 2017 e il 2018, dal programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' al programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' della missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Con riferimento all'art. 8 la Sezione, prendendo atto della modifica intervenuta in punto di copertura, 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 prevista per le spese introdotte dall'art. 12 dai commi 1 e 3 dell'art. 43, si rileva, innanzitutto, la difficoltà, comune alla quantificazione e alla copertura di altri oneri finanziari assunti con il provvedimento in esame, di delineare con precisione l'onere di spesa derivante specificamente dal suddetto articolo rispetto agli oneri introdotti in altra parte della suddetta legge.

Si rileva altresì che la copertura apprestata dal legislatore regionale nei suddetti commi 1 e 3 dell'art. 43 per l'attuazione delle iniziative delineate nel medesimo articolo si fonda su risorse di parte capitale.

Al riguardo si richiama l'obbligo di rispettare la distinzione fra spese correnti e spese in conto capitale. Ciò in quanto la lettera della disposizione, laddove descrive le attività promosse e sostenute dalla Regione (promozione in concorso della messa in sicurezza, della salvaguardia, della conoscenza e della valorizzazione dei beni culturali di interesse architettonico, artistico, storico, incluso quello relativo alla prima guerra mondiale, archeologico, inclusi i siti di archeologia industriale, paesaggistico, inclusi i manufatti idraulici e irrigui, archivistico, bibliografico e documentario assicurandone la manutenzione, l'utilizzo, l'accessibilità e la fruizione pubblica) non pare escludere in modo incontrovertibile le attività di natura corrente.

La Sezione, con riferimento alla copertura disposta dal comma 1 dell'art. 43 per le spese di cui all'art. 12, all'art. 17, all'art. 18, all'art. 19, all'art. 21, all'art. 22, all'art. 23 e all'art. 42 comma 1 lettera c), 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"*.

Quanto alla copertura disposta con l'art. 43, comma 3 in relazione alle spese in conto capitale per interventi di riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico, culturale e dello spettacolo di cui all'art. 12 e all'art. 34, per l'anno 2016 valutate in euro 3.700.000,00, che si basa sulle risorse del 'Fondo di rotazione per la riqualificazione, recupero e conservazione del patrimonio artistico culturale e dello spettacolo della Lombardia' di cui alla lettera d) del comma 1 dell'articolo 42, istituito alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018, si osserva che il legislatore regionale, pur indicando lo stanziamento della voce di spesa, non si occupa di individuare le risorse che sostengono la capienza del capitolo indicato, né provvede ad una specifica quantificazione della spesa introdotta con l'art. 12. Segnatamente, la relazione finanziaria illustra come la dotazione finanziaria del Fondo sarà stabilita di anno in anno secondo le disponibilità e le assegnazioni di bilancio, cui si sommano negli anni le risorse derivanti dalle quote a

rimborso dei finanziamenti concessi, nonché gli interessi maturati sulle giacenze del fondo stesso. Viene, altresì, precisato che le quote a rimborso consentono di far fronte alle esigenze di risorse di investimento, *“esse infatti attualmente garantiscono circa 2,5 milioni all'anno nel triennio considerato”*. La stessa relazione specifica inoltre che l'importo di € 3.700.000,00, stanziato sul bilancio 2016 già con legge di assestamento 2015, è finalizzato ad interventi di restauro, recupero e conservazione dei beni culturali degli enti e istituzioni ecclesiastiche. Il ruolo di gestore finanziario delle risorse è attribuito a Finlombarda attraverso una specifica convenzione pluriennale.

La Sezione, con riferimento alla copertura disposta dall'art. 43, comma 4 in relazione alle spese introdotte con gli artt. dal 13 e al 34, richiama, prendendo atto della modifica intervenuta in punto di copertura 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 specifico riferimento all'onere introdotto con gli articoli da 13 a 34 la Sezione osserva, altresì, che la quantificazione dell'onere di spesa introdotto sconta la criticità derivante dall'aver accorpato la copertura di oneri di spesa derivanti da iniziative diverse nell'ambito di una medesima previsione finanziaria, oltre che, per gli artt. 17, 18, 19 – rispetto ai quali si richiama quanto affermato sopra in relazione alle spese in conto capitale -, di avere sdoppiato la copertura delle spese in conto capitale dalle spese in parte corrente in due norme finanziarie, rispettivamente il comma 1 e il comma 4 dell'art. 43, norme che a loro volta si riferiscono a più articoli, differenti per il comma 1 e il comma 3.

Quanto alla copertura prevista per le spese di cui agli artt. 17, 18, 19 e 20 si osserva, altresì, che la scheda finanziaria risulta coerente, rispetto alla relazione, quanto alla somma di euro 130.000 imputata sul bilancio 2016 a saldo di quanto già avvenuto mentre non contiene specifica traccia delle altre risorse di cui alla relazione finanziaria.

Con riferimento alla copertura disposta con l'art. 21 si richiama quanto sopra illustrato in relazione all'importanza della quantificazione dell'onere introdotto.

Con riferimento alle acquisizioni, riferite all'art. 21, la Sezione osserva che la mancanza delle risorse di parte corrente e di parte capitale necessarie ad attivare le operazioni di acquisizione svuota di contenuto

dispositivo la previsione di legge per la relativa parte. Tale considerazione deve, peraltro, leggersi alla luce delle modifiche apportate al comma 4 dell'art. 43 in relazione alle spese di parte corrente.

Quanto alla presunta introduzione di un onere di parte capitale derivante dalle iniziative di cui all'art. 2,1 si rileva che esso non trova riferimento nella norma finanziaria. Questa prevede, in relazione all'art. 21, la sola introduzione di spese di parte corrente nell'art. 43, comma 4 mentre il medesimo articolo non è citato in altro comma dell'art. 43 che si occupi di spese in conto capitale.

Nondimeno, nella scheda finanziaria è riportato un onere di spesa di parte capitale derivante dal disposto dell'art. 21, presumibilmente da ricondurre a quanto previsto dal comma 1 dell'art. 43 in relazione agli oneri derivanti dagli artt. 12, 17, 18, 19, 22 e 23, dove però non si vede citato l'art. 21 in esame. Ne deriva che il legislatore regionale non ha autorizzato alcuna spesa di parte capitale discendente dall'art. 21.

Con riferimento all'art. 23 si osserva che non viene quantificato in modo adeguato l'onere di spesa complessivamente introdotto e che, anche in punto di copertura del medesimo, la complessità della relativa disciplina, contenuta in parte nel testo di legge e in parte nella relazione, e la mancanza di una disposizione di coordinamento non consentono di valutarne l'adeguatezza.

In relazione all'onere di spesa introdotto dall'art. 22, oltre a richiamarsi quanto sopra già osservato, si rileva il non compiuto riferimento, contenuto nella relazione - che sconta quindi l'intervenuta modifica apportata successivamente ai commi 4, 6 e 7 dell'art. 43 - alla proposta progettuale presentata nell'ambito del POR FSE Asse IV-OT 11. Tale proposta, se costituisce la modalità di reperimento delle risorse imputate al capitolo che sorregge le spese introdotte dal medesimo articolo 21, risulta non compiutamente indicata, posto che non fa riferimento alle risorse già assegnate ma alla sola proposta presentata. Analogo discorso può farsi in relazione a quanto indicato nella relazione finanziaria rispetto alla spesa introdotta dagli artt. 17, 18, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 29, 30 e 31.

In ordine alla copertura dell'onere di spesa introdotto dagli articoli 24 e 25 si rileva che la suddetta copertura è ottenuta 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.

Quanto all'onere di spesa introdotto dall'art. 34 si rileva, innanzitutto, la mancanza, nel testo legislativo, di una specifica quantificazione.

La relativa norma finanziaria di copertura è contenuta nei commi 3 e 4 dell'art. 43 e sconta la già riferita problematica relativa al non rispetto dei criteri di copertura delineati dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009. Non è idoneo a superare il rilievo il generico riferimento, riguardante il solo comma 3 dell'art. 43, alle risorse del Fondo rotativo in quanto non rispettoso, a sua volta, dei parametri di cui all'art. 17.

Con specifico riferimento agli artt. 35 e 37 si rileva che la norma finanziaria non prevede la copertura della spesa introdotta, né dichiara la neutralità finanziaria della norma.

Quanto al disposto dell'art. 35 nella relazione si rinviene, piuttosto, - in assenza di una quantificazione dell'onere - il riferimento a risorse che sono già stanziare a bilancio e destinate alla direzione competente per i sistemi informatici, oltre che a risorse derivanti da fondi UE. Al riguardo si rileva che la prima modalità di copertura sconta la problematica, più volte segnalata 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. La seconda modalità di copertura non risulta conforme all'art. 17 della legge n. 296 del 2009.

In ordine agli artt. 37 e 39 nella relazione si rinviene un generico riferimento ai fondi rotativi e ai fondi UE. Ne deriva che l'onere introdotto, descritto, almeno nella relazione, in termini che non paiono configurare una spesa obbligatoria, non è quantificato, né risulta coperto attraverso una modalità compatibile con le prescrizioni contenute nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

Al riguardo si potrebbe ritenere, attribuendo ai due articoli citati una portata esclusivamente programmatica, che avrebbe, peraltro, dovuto essere accompagnata dalla clausola di neutralità finanziaria.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale - ns. prot. 4941 del 01/02/2017 - non risultano presentati emendamenti.

2.28 Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 26

Mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Clusone e Piario, in provincia di Bergamo.

Con la legge regionale n. 26/2016, di iniziativa di Giunta, si dispone il mutamento delle circoscrizioni comunali dei comuni di Clusone e di Piario mediante il distacco di porzioni di territorio dal comune di Clusone e rispettiva aggregazione al comune di Piario.

All'art. 4, la norma finanziaria, così come risulta anche dalla relazione tecnico-finanziaria accompagnatoria, stabilisce che alle spese sostenute dalla Comunità Montana di Valle Seriana in attuazione delle funzioni relative alla regolazione dei rapporti conseguenti al mutamento delle circoscrizioni comunali, quantificate in 1.000 euro, si provvede con decreto del dirigente competente per materia, ai sensi dell'articolo 13 della l.r. 29/2006 e della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale), mediante impiego delle somme stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali', programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali' dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e successivi.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.29 Legge Regionale 7 ottobre 2016, n. 27

Ratifica dell'intesa tra la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali.

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, viene ratificata l'intesa tra la Regione Lombardia e la Regione Emilia-Romagna, relativa all'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali, sottoscritta il 19 maggio 2016 dall'Assessore al Territorio, Urbanistica e Difesa del Suolo della Regione Lombardia e il 7 giugno 2016 dall'Assessore all'Agricoltura, caccia e pesca della Regione Emilia-Romagna.

Con relazione tecnico-finanziaria si afferma che gli adempimenti derivanti dall'applicazione dell'intesa non comportano oneri finanziari per le Regioni in quanto trattasi di attività meramente amministrative di controllo e verifica rispetto ad alcuni provvedimenti assunti dai consorzi di bonifica.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – non risultano presentati emendamenti.

2.30 Legge Regionale 17 novembre, n. 28

Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio.

La presente legge di iniziativa di Giunta riguarda la riforma del sistema di gestione delle aree protette presenti sul territorio della Lombardia.

La relazione tecnico-finanziaria afferma che tale legge comporta oneri finanziari aggiuntivi esclusivamente per le previsioni di cui all'art. 10, *"Incentivi per favorire gli accorpamenti volontari tra parchi regionali"*.

La norma finanziaria contenuta nell'art. 15 specifica che i restanti articoli della presente legge non comportano oneri finanziari per il bilancio regionale. La relazione conferma tale affermazione.

Al riguardo si rileva che non viene affrontata adeguatamente la problematica dell'eventuale neutralità delle disposizioni introdotte, con conseguente applicazione della 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. Sul punto 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. La norma finanziaria (art. 15) prevede che alle spese di natura corrente derivanti dall'assegnazione degli incentivi di cui all'articolo 10, quantificate in euro 420.000,00 per l'anno 2018, si provvede con le risorse disponibili alla missione 9 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 05 'Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione' – Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Lo stesso articolo precisa inoltre che a decorrere dagli esercizi successivi al 2018 le spese sopramenzionate sono rideterminate ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.

Al riguardo la Sezione rileva che la suddetta spesa sembra configurarsi come non obbligatoria, posto che la disposizione si riferisce a risorse disponibili a bilancio. Qualche elemento di contrasto con tale qualificazione della spesa in esame si rinviene nella circostanza che il legislatore interviene determinando in senso temporale (*"per quattro anni"*) e quantitativo (maggiorazione del trenta per cento del contributo annuale).

Con specifico riferimento alle spese che derivano dalla corresponsione di contributi si rileva che la legge regionale di contabilità prevede una disciplina specifica. In particolare, ai sensi dell'art. 24, comma 1 della legge regionale n. 34 del 1978 le leggi che autorizzano la concessione di contributi in annualità 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.

Le somme stanziare per contributi in annualità devono essere impegnate entro il termine dell'esercizio in corso (art. 70 bis, comma 1). I bilanci degli anni successivi riproducono gli stanziamenti per spese in annualità nella sola misura necessaria a fronteggiare le residue obbligazioni di pagamento con scadenza nei singoli anni (art. 24, comma 2).

In termini più generali si rileva che l'art. 38 del d. lgs. 118/2011 non distingue, per le spese pluriennali, le modalità di quantificazione e di copertura dell'onere in ragione del carattere obbligatorio o meno della spesa. Segnatamente esso dispone che 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

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati tredici emendamenti corredati da relativa relazione tecnico-finanziaria (la maggior parte non necessita).

2.31 Legge Regionale 5 ottobre 2015, n. 29

Lombardia è ricerca e innovazione.

La presente legge regionale, di iniziativa di Giunta, è finalizzata a potenziare l'investimento regionale in ricerca.

L'art. 1 individua l'oggetto e le finalità della legge e non ha, secondo quanto afferma la relazione tecnico-finanziaria, ricadute finanziarie.

La norma finanziaria è contenuta nell'art. 6, il cui contenuto è illustrato in relazione alle varie disposizioni che introducono oneri di spesa.

In termini generali la relazione tecnico-finanziaria illustra la modalità di copertura dell'intero provvedimento legislativo facendo riferimento, da un lato, a risorse derivanti dalla partecipazione all'Unione europea POR FESR 2014-2020 Asse 1 "Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione" (OT 1), il cui dimensionamento complessivo è pari a € 349.355.000,00 nel settennio di programmazione) e, dall'altro lato, a risorse finanziarie autonome nell'ambito della missione 14, programmi 1 e 3 assegnate alla Direzione Generale Università Ricerca e Open Innovation.

La modalità di copertura delle singole spese sarà analizzata in relazione rispettivamente ad ognuna di esse.

In termini generali si può osservare che non pare sia stata attribuita la necessaria rilevanza all'operazione di quantificazione degli oneri introdotti dalla presente legge. 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. *glm*

L'art. 2 (*Governance* del sistema regionale della ricerca) istituisce una "cabina di regia" interassessorile per la ricerca e l'innovazione, presieduta dal Presidente della Regione o da un assessore delegato, con funzioni di coordinamento strategico delle politiche regionali di sviluppo della

ricerca, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico (comma 1), il cui finanziamento, come si evince dalla relazione tecnico-finanziaria, è ricompreso fra i compiti istituzionali già remunerati. La cabina di regia definisce il programma strategico triennale per la ricerca e l'innovazione comprensiva degli interventi da realizzare, delle risorse necessarie e dei risultati attesi (commi 2 e 3). In particolare emerge dalla norma finanziaria (art. 6) e dalla relazione tecnico-finanziaria che, in relazione all'art. 2, comma 3, lett. a):

- gli investimenti per la realizzazione della banda ultra larga, quantificati in 20 milioni di euro, trovano copertura a valere sull'Asse 2 POR FESR 2014-2020 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione ed alla comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime", nel periodo di programmazione 2014-2020, missione 14, programma 4, capitoli 10838, 10854, 10850 del POR FESR 2014-2020;
- gli investimenti per la valorizzazione del capitale umano impiegato nella ricerca, quantificati in € 1.778.454,00, esercizio finanziario 2016, trovano copertura nell'ambito della Missione 14 Programma 1 e 3 capitoli di spesa 6845 e 11489, destinati alla realizzazione del progetto di sviluppo ed evoluzione della piattaforma *Open Innovation in Ecosistema Open Source, Innovation open* e Integrazione del sistema Questio dedicata al dialogo e allo scambio di informazioni e progetti tra i ricercatori.

Con l'art. 2, comma 3, lett. b) si stabilisce che il programma strategico predisposto dalla Cabina di regia predisponga iniziative di sostegno, anche attraverso agevolazioni fiscali, a favore delle imprese che sviluppino progetti di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico che si insediano in Regione Lombardia. Nella relazione tecnico-finanziaria si rimanda ad altra legge, la legge di stabilità, circa l'individuazione della tipologia di agevolazione fiscale da introdurre e della conseguente copertura.

Al riguardo si osserva il carattere programmatico della legge – desumibile dal riferimento a generiche attività di sostegno e dalla previsione di un successivo intervento del legislatore regionale -, che rimanda appunto ad altro intervento legislativo la definizione precettiva della norma.

L'art. 2, comma 3, lett. d) prevede la promozione di accordi per la ricerca e l'innovazione. Alle relative spese si provvede con le risorse del POR FESR 2014-2020 ASSE 1 "Ricerca e Innovazione" per una spesa complessiva di € 40.000.000,00 nel settennio di programmazione 2014-2020, attualmente allocate, così come previsto nella scheda finanziaria, alla missione 14 programma 03 capitoli Asse 1 POR FESR 2014-2020: 10836, 10852, 10834, 11060, 11061, 11008, 11058, 11059, 11007, 10835, 10851, 10833 per complessivi € 12.000.000,00 nell'esercizio 2017, € 16.000.000,00 nell'esercizio 2018 ed € 12.000.000,00 nell'esercizio 2019, così come risulta dalla relazione tecnico-

finanziaria. La quantificazione delle risorse stesse deriva dal confronto con l'attuazione dell'analogo strumento "Accordi per la competitività", il cui fondo è stato quantificato dalle dgr 4075/2015 e 5245/2016, in circa 45 milioni di euro.

L'art. 2, comma 3, lettera g), l'art. 2, comma 6, lettera d) e l'art. 2, comma 6, lettera e) prevedono interventi a favore della ricerca e dell'innovazione. A tal fine il comma 3 della norma finanziaria (art. 6) dispone l'istituzione del fondo "*Lombardia è ricerca e innovazione*", conferito in gestione a Finlombarda S.p.a secondo le seguenti linee di intervento:

- a) Linea 1 – Progetti di ricerca e innovazione anche a carattere sperimentale, dotazione iniziale € 5.740.000,00, alimentata dalle risorse allocate alla missione 14 programma 03 titolo 2 "Spese in conto capitale" dello stato di previsione del bilancio 2016-2018;
- b) Linea 2 - Percorsi di formazione e ricerca e premialità per ricercatori e imprese innovative, dotazione iniziale € 3.410.000,00 alimentata dalle risorse allocate alla missione 14 programma 03 titolo 1 "Spese correnti" dello stato di previsione del bilancio 2016-2018.

Al riguardo 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"*.

Nello stesso Fondo confluiscono, secondo quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria, come dotazione iniziale le risorse attualmente disponibili stanziare sui capitoli del bilancio autonomo nell'anno 2016 a favore della ricerca e dell'innovazione.

Al riguardo si osserva la genericità di tale ultima modalità di copertura e l'utilizzo della nozione di "bilancio autonomo" che non appare di sicura determinazione.

La relazione tecnico-finanziaria contiene un'indicazione riferita al criterio di quantificazione dei compensi per la gestione del nuovo fondo, senza che venga, peraltro, chiarito il rapporto fra tale onere di spesa e l'ammontare complessivo della spesa introdotta dal legislatore regionale con l'art. 2, comma 3, lettera g), l'art. 2, comma 6, lettera d) e l'art. 2, comma 6, lettera e). Segnatamente, secondo la relazione tecnico-finanziaria, *"i compensi per la gestione del nuovo Fondo "Lombardia è*

ricerca e innovazione" sono stimati in 150.000,00 euro annui per il 2017 e per il 2018. Stante la necessità di attivare già dall'approvazione del PdL il convenzionamento con il gestore per il trasferimento delle risorse a bilancio, nel corrente esercizio finanziario si è proceduto nei termini di un dodicesimo prevedendo 12.500,00 euro per l'anno 2016. I suddetti importi verranno trasferiti con il Documento tecnico in esito del PdL su un apposito capitolo di bilancio da denominarsi "Spese per la gestione del "Fondo Lombardia è ricerca e innovazione", con prelievo dal capitolo 8394 "Prestazioni specialistiche per la realizzazione e il supporto ad attività e progetti di ricerca e innovazione" del bilancio della Direzione che presenta la necessaria disponibilità nel triennio 2016-2018".

L'art. 2, comma 3, lett. i) prevede interventi per la costituzione di reti interregionali di parchi scientifici e tecnologici. La relazione specifica la tipologia di interventi alla quale si riferisce il legislatore regionale, identificandola nella condivisione di protocolli e norme tecniche sugli *open data* della pubblica amministrazione e di protocolli per l'utilizzo degli *open data* e *big data* anche attraverso accordi rispettivamente con l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e con il Garante per la protezione dei dati personali.

Si evince dalla relazione tecnico-finanziaria che le relative spese sono quantificate in € 1.500.000,00 a valere sul Fondo Accordi istituzionali allocato presso Finlombarda s.p.a..

La suddetta modalità di copertura sconta la problematica illustrata sopra in relazione al richiamo alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri derivanti da leggi regionali, anche se il nuovo onere ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo fondo.

Con riferimento alle spese relative ai piani di acquisto di beni e servizi innovativi che derivano da appalti pre-commerciali (art. 2, comma 3, lett. m), prevede la norma finanziaria che la relativa copertura venga assicurata con le risorse del POR FESR 2014-2020 Asse 1 'Ricerca e Sviluppo', allocate alla missione 14, programma 3 - Titolo II 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione del bilancio 2016-2018 per l'importo di euro 3.000.000,00 nel settennio (art. 6, comma 4).

La relazione tecnico-finanziaria specifica i capitoli sui quali insistono le risorse destinate alla copertura della spesa in esame: capitoli 10836, 10852, 10834, 11060, 11061, 11008. Le risorse sono state quantificate nell'ambito del POR FESR 2014-2020, Asse 1 Ricerca e innovazione, azione I.1.b.3.1 "Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di "Precommercial Public Procurement e di Procurement dell'innovazione".

L'art. 2, comma 6, lett. e) istituisce la giornata per la ricerca nella quale assegnare premi a ricercatori e imprese. Dalla norma finanziaria emerge che alla giornata della ricerca sono destinati rispettivamente € 70.000,00 per ciascun anno del biennio 2017-2018, stanziati alla missione 14 programma 1 capitolo 11419 "Promozione e organizzazione di iniziative e attività per la

valorizzazione del sistema della ricerca e dell'innovazione - spesa non soggetta ai tagli del d.l. 78/10. La quantificazione deriva dal confronto con iniziative simili già realizzate.

Al riguardo 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"*.

La relazione tecnico-finanziaria evidenzia inoltre che, per quanto riguarda le lettere c), e), h), i) e j) dell'art. 2 comma 3, nonché le lettere a), b), c) dell'art. 2, comma 6, le relative azioni non comportano nuovi o ulteriori oneri per il bilancio regionale in quanto trattasi di attività programmatiche, negoziali o di attività comunque assoltte in via istituzionale con le dotazioni strumentali e organizzative della Giunta regionale.

Con riferimento, invece, alle iniziative di cui all'art. 2, comma 3, lett.e f), n), o) e p), all'art. 2, commi 4 e 5, nonché all'art. 2, comma 6, lett.e d), f), g) e h) si rileva che non viene indicata, né nella norma finanziaria, né nella relazione tecnico-finanziaria, la neutralità finanziaria oppure l'onere di spesa introdotto con relativa modalità di copertura.

L'articolo 3 istituisce e disciplina la composizione del "Foro regionale per la ricerca e l'innovazione" il cui funzionamento è previsto da un provvedimento di Giunta.

Alla relativa spesa, quantificata in euro 400.000,00 annui, si fa fronte nel 2017 e nel 2018 mediante l'incremento di euro 400.000,00 delle risorse della missione 14 "Sviluppo economico e competitività", programma 03 "Ricerca e innovazione - Titolo 1 'Spese correnti' e la corrispondente riduzione delle risorse di cui alla missione 20, programma 3 'Altri Fondi' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2016-2018. A decorrere dall'esercizio successivo al 2018 la spesa stessa è rideterminabile con legge annuale di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

La relazione tecnico-finanziaria illustra il criterio di determinazione dell'onere di spesa introdotto.

- il compenso annuo per ciascun componente del Foro, stimato in circa 40,000,00 euro lordi, è stato calcolato in considerazione dell'impegno richiesto all'organismo pari a 4 sedute mensili per 11 mesi anno;
- l'importo base di remunerazione per seduta è di circa 750 euro. Parametro di riferimento è il valore tariffario CONSIP messo a gara a base d'asta per un profilo di specialista, al quale si aggiunge una quota forfettaria, pari a circa € 7.000,00 per le spese di trasferta, traduzioni e loro asseveramento per espressione pareri.

Al riguardo si rileva che la suddetta copertura è ottenuta 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.

La relazione tecnico-finanziaria rileva inoltre che i restanti articoli 4, 5 e 7 sono neutri dal punto di vista finanziario in quanto contengono rispettivamente disposizioni circa la notifica degli interventi configurabili come aiuti di Stato, un'abrogazione, nonché la clausola valutativa.

Precisa la norma finanziaria che alle eventuali ulteriori spese derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse stanziare con la legge di bilancio alla missione 14 (Sviluppo economico e competitività), nonché nei relativi programmi dello stato di previsione delle spese del bilancio per l'esercizio finanziario 2016 e successivi.

La Sezione rileva che la disposizione da ultimo richiamata lascia indeterminato l'eventuale onere di spesa introdotto, il criterio di quantificazione e la reale copertura del medesimo.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati quattordici emendamenti sprovvisti di relativa relazione tecnico-finanziaria (ad eccezione dell'emendamento n. 29)

2.32 Legge Regionale 2 dicembre 2016, n. 30

Modifiche alle leggi regionali 4 dicembre 2009, n. 25 (Norme per le nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale) e 10 dicembre 2008, n. 32 (Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione). 

La presente legge di iniziativa consiliare introduce delle modifiche alla legge regionale 4 dicembre 2009, n. 25 'Norme per le nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale' e alla legge regionale 10 dicembre 2008, n. 32 'Disciplina delle nomine e designazioni della Giunta regionale e del Presidente della Regione'.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risulta che non vi è nessuna relazione tecnico-finanziaria stante la natura solo procedurale della presente legge.

Risulta altresì dalla medesima nota, che sono stati presentati sei emendamenti con relativa motivazione e/o relazione tecnica.

2.33 Legge Regionale 2 dicembre 2016, n. 31

Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale.

La presente legge, di iniziativa consiliare, ha l'intento di disciplinare, in modo organico le cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale.

Dalla relazione tecnico-finanziaria, così come si evince dall'art. 10 che riporta la clausola di invarianza finanziaria, risulta che la legge in oggetto, disciplinando le cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale ha natura esclusivamente procedurale ed è pertanto neutro dal punto di vista finanziario.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati otto emendamenti con relativa motivazione/relazione illustrativa.

2.34 Legge Regionale 28 dicembre 2016, n. 32

Istituzione del comune di Alta Valle Intelvi, mediante la fusione dei comuni di Ramponio Verna, Lanzo d'Intelvi e Pello Intelvi, in provincia di Como.

Con la presente legge, di iniziativa di Giunta, si dispone l'istituzione del comune di Alta Valle Intelvi, mediante la fusione dei comuni di Ramponio Verna, Lanzo d'Intelvi e Pello Intelvi, in provincia di Como.

L'art. 3 stabilisce che alla liquidazione e al rimborso delle spese sostenute dalla comunità montana Lario Intelvino in attuazione ai rapporti conseguenti alla fusione dei territori comunali e che sono regolati dalla comunità montana stessa, ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali), vi si provvede con decreto del dirigente competente per materia, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 29/2006 e della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale).

All'art. 4, la norma finanziaria, così come risulta anche dalla relazione tecnico-finanziaria accompagnatoria, stabilisce che alle spese per la consultazione popolare di cui all'art. 53 dello Statuto quantificate in euro 17.000, si provvede nell'ambito delle risorse appositamente stanziare alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione' - programma 07 'Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

Quanto alle spese derivanti dall'attuazione dei rapporti conseguenti alla fusione dei territori comunali e che sono regolati dalla comunità montana Lario Intelvese, si provvede mediante impiego delle somme appositamente stanziare alla missione 18 'Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali' - programma 01 'Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2016-2018.

L'entità delle suddette spese, così come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, è stata formulata sulla base di una stima di massima, basata sui progressi *iter* di fusione; tale stima si attesta intorno a euro 17.000.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risulta presentato ed approvato un emendamento con relativa motivazione/relazione illustrativa.

2.35 Legge Regionale 28 dicembre 2016, n. 33

Incorporazione del comune di Cavallasca nel comune di San Fermo della Battaglia, in provincia di Como.

Con la legge regionale n. 33/2016, di iniziativa di Giunta, si dispone la fusione per incorporazione della circoscrizione comunale di Cavallasca nel comune di San Fermo della Battaglia.

L'art. 3 stabilisce che alla liquidazione e al rimborso delle spese sostenute dalla Provincia di Como in attuazione dei rapporti conseguenti al mutamento della circoscrizione dei territori comunali e che sono regolati dalla Provincia stessa, ai sensi dell'articolo 13 della l.r. 29/2006 e della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale).vi si provvede con decreto del dirigente competente per materia, ai sensi dell'articolo 13 della legge regionale 29/2006 e della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale).

All'art. 4, 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 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 2017 e successivi.

Al riguardo 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"*.

Quanto alle spese derivanti dall'attuazione dei rapporti conseguenti all'incorporazione delle circoscrizioni regionali di cui all'articolo 3, quantificabili in euro 1.000,00, 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 2017 e successivi.

Al riguardo si rileva che non è consentita la c.d. copertura *ex post* degli oneri di spesa (in questo senso, C. Cost., sent. n. 26/2013). L'obbligo di copertura va, infatti, costituzionalmente risolto *ex ante*. 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.

L'entità delle suddette spese, così come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, è stata formulata sulla base di una stima di massima, basata su progressi *iter* referendari di fusione per incorporazione di Comuni.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risulta presentato ed approvato un emendamento con relativa motivazione/relazione illustrativa.

2.36 Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 34

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 2017.

Con la legge regionale n. 34/2016 vengono dettate disposizioni volte ad attuare la programmazione economico finanziaria regionale ai sensi dell'articolo 9 *ter* della legge regionale n. 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.

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

L'art. 1 modifica l'art. 10 *ter* della legge regionale 4 maggio 2001, n. 9 (Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale) prevedendo che i casi di stipula di accordi di cooperazione tra Infrastrutture Lombarde spa e altre amministrazioni aggiudicatrici, per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in attuazione *"delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture"*, siano individuati dalla Giunta regionale. La relazione tecnico-finanziaria specifica che tale variazione normativa non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

L'art. 2 modifica l'articolo 90 della legge regionale 7 luglio 2008, n. 20 (Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale) allinea la legge regionale alle novità introdotte dal legislatore statale in tema di risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro da parte delle pubbliche amministrazioni. La relazione tecnico-finanziaria precisa che la modifica non comporta nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale.

L'art. 3 apporta delle modifiche all'articolo 3 della legge regionale 13 dicembre 2011, n. 20 (Iniziative umanitarie di soccorso e solidarietà del Consiglio regionale in favore di popolazioni colpite da calamità o catastrofi), intervenendo in ordine alla tempestività nell'erogazione dei contributi relativi alle iniziative umanitarie di soccorso e solidarietà promosse dal Consiglio regionale. Si legge nella relazione tecnico-finanziaria che la norma non comporta maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale trattandosi di norma di natura procedimentale.

L'art. 4 modifica l'articolo 14 della legge regionale 24 giugno 2013, n. 3 (Riduzione dei costi della politica in attuazione del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 'Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012', convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213). La variazione interviene in ordine all'attribuzione ai gruppi consiliari del contributo per il funzionamento, escludendo dallo stesso i gruppi in composizione monocratica, salvo quelli che risultino così composti all'esito delle elezioni e salvo il gruppo misto. Viene specificato nella relazione tecnico-finanziaria che la disposizione non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale,

posto che l'importo complessivo annuo dei contributi di funzionamento da erogare ai gruppi consiliari risulterebbe determinato ai sensi del comma 1 dell'art. 14 della legge regionale 24 giugno 2013, n. 3, in euro 0,05 per abitante della regione.

L'art. 5 modifica l'articolo 7 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 5 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione regionale) precisando che gli oneri previdenziali relativi ai dipendenti pubblici componenti del consiglio di ARAC sono a carico di Regione Lombardia e sono aggiuntivi rispetto al compenso annuo loro spettante in quanto dipendenti pubblici che abbiano optato per operare in regime di esclusiva.

Alla spesa, quantificata in 65.000,00 euro annui, si fa fronte (comma 2):

- nel 2017 e 2018 con le risorse appositamente stanziare alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 01 "Organi istituzionali" - Titolo 1 "Spese correnti", incluse nelle autorizzazioni di spesa di cui alla tabella A allegata alla legge regionale di stabilità 2017-2019;
- dagli esercizi successivi al 2018 con legge di bilancio dei singoli esercizi finanziari ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

Con riferimento alla modalità di copertura di cui al primo alinea si richiama quanto successivamente osservato in relazione alle tabelle allegate alla legge di stabilità in relazione al fatto che le medesime non sono idonee a svolgere finalità di copertura posto che, indicando esclusivamente l'ammontare complessivo delle spese autorizzate, anche pluriennali, e delle riduzioni per missioni e programmi, non contengono riferimenti atti a soddisfare tale funzione. Ne deriva che presuppongono altra fonte normativa che provveda alla copertura delle relative voci di spesa, nel caso di specie rinvenibile nel disposto del primo alinea. A tale ultimo riguardo 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 secondo alinea si osserva che, a fronte della norma contenuta nell'art. 22 della legge regionale di contabilità, in forza della quale le leggi regionali che prevedono spese 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. L'art. 6 (Adesione della Regione al Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale 'Alleanza Interregionale per il Corridoio Reno-Alpi') sancisce la partecipazione di Regione Lombardia al GECT Reno-Alpi "Alleanza Interregionale per il Corridoio Reno-Alpi" e la sua adesione in qualità di membro del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale. La legge autorizza la Giunta a compiere ogni atto connesso alla partecipazione di Regione Lombardia al GECT e definisce il contributo annuale quale contributo alle spese di funzionamento, con una quota annua fino ad un massimo di euro 10.000,00. A tal fine è autorizzata la corrispondente spesa a valere sulla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità', programma 01 'Trasporto ferroviario' - Titolo 01 'Spesa corrente' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019, inclusa nelle autorizzazioni di spesa di cui alla tabella A allegata alla legge regionale di stabilità 2017- 2019.

Al riguardo si richiama l'osservazione svolta sopra in relazione alle tabelle allegate alla legge di stabilità e alla copertura prevista dal primo alinea del comma 2 dell'art. 5.

La relazione tecnico-finanziaria specifica inoltre che per le attività connesse alla partecipazione al GECT (missioni, ecc.) si fa fronte nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già previste a legislazione vigente. Al riguardo si richiama quanto disposto dall'art. 22, comma 1, l.r. n. 34/1978 e art. 38 d.lgs. n. 118/2011.

All'art. 7 (Piano di riordino e riorganizzazione degli enti del sistema regionale e abrogazione dell'articolo 3 della l.r. 14/2016) si dispone che la Giunta regionale approvi un piano di riordino e riorganizzazione degli enti dipendenti e delle società partecipate in modo totalitario dalla Regione, 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 della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della Programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" - Collegato 2007), nonché delle società a partecipazione regionale e delle fondazioni istituite dalla Regione, di cui all'allegato A2

della stessa l.r. 30/2006. Al riguardo la relazione tecnico-finanziaria esprime la convinzione che la disposizione porterà ad una razionalizzazione della spesa.

L'art. 8 impegna il Presidente della Regione a valutare l'attivazione di un'eventuale iniziativa legislativa regionale riguardante il riordino delle funzioni amministrative conferite agli enti locali (nel solco di quanto già previsto, in particolare, dalle ll.rr. 19/2015 e 32/2015) a seguito di quanto sarà approvato in materia con la manovra di bilancio statale; l'iniziativa legislativa potrà, nel caso, modificare quanto già disposto in attuazione della normativa statale, in particolare dalla l. 56/2014. La norma potrebbe – in prospettiva - determinare impatti sul bilancio regionale solo una volta definita l'eventuale iniziativa legislativa relativa al riordino delle funzioni amministrative conferite dalla Regione agli enti locali. Conseguentemente, l'articolo presenta un contenuto sostanzialmente programmatico, la cui effettiva e puntuale concretizzazione di per sé sola potrà determinare impatti sotto il profilo economico-finanziario.

L'art. 9 riguarda la disciplina della facoltà di cui all'articolo 6, comma 20, del d.l. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) in merito alla riduzione della spesa relativa alle forme contrattuali flessibili con riferimento ai contratti di cui agli articoli 66 e 67 della l.r. 20/2008. La relazione tecnico-finanziaria esplicita che la norma non comporta maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

L'art. 10 modifica la legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani). L'articolo istituisce il Fondo regionale territoriale per lo sviluppo dei territori montani che si affianca al Fondo regionale per la montagna di cui all'articolo 4 della l.r. 25/2007. Per il fondo sono stanziati euro 3.000.000,00 per il 2017, euro 3.000.000,00 per il 2018 e euro 3.000.000,00 per il 2019, allocati alla missione 09 'Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente', programma 07 'Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli Comuni' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019. Alla copertura finanziaria della spesa si fa fronte per il 2017 con la riduzione rispettivamente di euro 2.000.000,00 della 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' e di euro 1.000.000,00 della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 3 'Altri fondi' - Titolo 2 'Spese in conto capitale', per il 2018 e il 2019 con la corrispondente riduzione di euro 3.000.000,00 della missione 20 'Fondi e accantonamenti', programma 3 'Altri fondi' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019. Per gli anni successivi al 2019 alla copertura delle spese si provvede con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari.' *SPM*

L'art. 11 modifica legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani). In particolare con il comma 1, lettera a) si consente a Regione Lombardia di procedere alla progressiva soppressione dei piccoli consorzi di bonifica di primo grado interessati completamento del riordino.

La relazione tecnico-finanziaria specifica che le modifiche non hanno impatto diretto sul bilancio regionale, ma su quello dei consorzi di bonifica, enti che fanno parte del sistema regionale (allegato A2 della l.r. 30/2006), in quanto dovranno assumersi in parte o in toto gli oneri del riordino ai sensi della normativa già in vigore (art. 2 bis, comma 7, l.r. 25/2011); tali oneri saranno compensati da una maggiore efficienza che da tale riordino deriverà e che determina una neutralità finanziaria per il sistema della finanza pubblica.

La Sezione rileva che la prima affermazione contenuta nella relazione non può essere condivisa.

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 va assolto dal legislatore regionale non solo quando i nuovi e maggiori oneri sono a carico della propria 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 dei consorzi di bonifica. Si rileva altresì che la sostenibilità economico-finanziaria della presente disposizione presuppone l'affidabilità della previsione circa il mantenimento dell'equilibrio complessivo fondato sulla corrispondenza fra aumento di spesa ed equivalente riduzione della medesima. Tale corrispondenza si basa su una non motivata maggiore efficienza che dovrebbe determinare una riduzione di spesa idonea a compensare l'onere introdotto.

A tal fine diventano determinanti gli aspetti quantitativi dell'onere introdotto e delle risorse destinate alla conseguente copertura (che non sono affrontati né nel testo di legge, né nella relazione tecnico-finanziaria) e l'affidabilità dei criteri di stima utilizzati. Dalla relazione non emergono in modo compiuto i dati concreti che hanno fondato le ipotesi di riduzione di spesa e i criteri di stima utilizzati per la relativa quantificazione.

L'art. 12 modifica la legge regionale 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione) rettificando la rubrica dell'articolo 42.

L'articolo interviene anche sulle previsioni sanzionatorie relative al mancato, parziale o inesatto conferimento di informazioni geografiche riguardanti reti e infrastrutture sotterranee ai competenti uffici comunali o regionali, reso obbligatorio dalla legge per la costruzione del catasto regionale (l.r. 7/12, art. 42, comma 3).

La relazione tecnico-finanziaria precisa che le modifiche introdotte dall'art. 12, pur avendo carattere finanziario in quanto incidono sull'apparato sanzionatorio, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica potendo determinare, piuttosto, una maggiore chiarezza di disciplina, con conseguenze positive sull'irrogazione e l'introito delle medesime.

L'art. 13 modifica l'articolo 5 della legge regionale 21 ottobre 2013, n. 8 (Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico). L'articolo introduce una nuova limitazione ai luoghi in cui installare apparecchi per il gioco d'azzardo lecito di cui all'articolo 110, comma 6, del r.d. 773/1931 inserendo anche gli asili nido d'infanzia tra quelle strutture nelle vicinanze delle quali è vietata l'installazione di apparecchi per il gioco d'azzardo lecito. Precisa la relazione tecnico-finanziaria che tale modifica non comporta oneri aggiuntivi per la finanza pubblica.

L'art. 14 apporta delle modifiche all'articolo 26 della legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo) dispone che le case e gli appartamenti per vacanze (CAV) possano essere gestite in forma non imprenditoriale fino ad un massimo di tre unità ed in modo occasionale. L'articolo non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica secondo quanto affermato dalla relazione tecnico finanziaria.

L'art. 15 [ricorda di coordinare con l. 25] modifica l'articolo 43 della legge regionale 7 ottobre 2016, n. 25 (Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo). Tale modifica, come specifica la relazione tecnico-finanziaria, si è resa necessaria in riscontro alla segnalazione del MEF alla Presidenza del Consiglio regionale circa le carenze della copertura finanziaria come indicata ai commi 4 e 6 dell'art. 43 (Norma finanziaria) della l.r. n. 25 del 2016 (Politiche regionali in materia culturale - Riordino normativo); pertanto vengono apportate le modifiche di seguito specificate:

a) il comma 4 dell'articolo 43 è sostituito dal seguente:

'4. Per le spese di natura corrente derivanti dall'attuazione degli articoli dal 13 al 34 della presente legge, quantificate in euro 8.638.468,50 nel 2016, in euro 5.965.250,00 nel 2017 e in euro 5.790.250,00 nel 2018, destinate ai sensi dell'articolo 42, comma 1, lettera a), alla promozione e valorizzazione del patrimonio, dello spettacolo, delle attività e dei servizi culturali, si provvede rispettivamente:

- *nel 2016 per euro 8.438.468,50 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro*

- 200.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
- nel 2017 per euro 5.890.250,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 75.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
 - nel 2018 per euro 5.740.250,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 50.000,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018.;

b) il comma 6 dell'articolo 43 è sostituito dal seguente:

"6. Per le spese di natura corrente per la partecipazione della Regione alle attività degli enti lombardi partecipati, ai sensi dell'articolo 8 della presente legge, quantificate in euro 5.980.191,00 nel 2016, in euro 1.190.010,00 nel 2017 e in euro 1.050.010,00 nel 2018, si provvede rispettivamente:

- nel 2016 per euro 5.799.791,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 180.400,00 con le risorse regionali di cui alla missione 1 'Servizi istituzionali', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
- nel 2017 per euro 1.090.010,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 100.000,00, con le risorse regionali di cui alla missione 1 'Servizi istituzionali', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018;
- nel 2018 per euro 950.010,00 con le risorse regionali di cui alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018 e per euro 100.000,00,

con le risorse regionali di cui alla missione 1 'Servizi istituzionali', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio di previsione 2016-2018.';

c) il comma 7 dell'articolo 43 è sostituito dal seguente:

'A decorrere dall'esercizio successivo al 2016 per le spese di cui ai commi 4 e 6, allocate rispettivamente alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 1 'Valorizzazione dei beni di interesse storico' - Titolo 1 'Spese correnti' e missione 1 'Servizi istituzionali', programma 11 'Altri servizi generali' - Titolo 1 'Spese correnti', è autorizzato lo spostamento alla missione 5 'Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali', programma 2 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti'; le spese complessivamente indicate dai commi 4 e 6 sono rideterminabili con legge annuale di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011'.

Dalla relazione tecnico-finanziaria emerge che *"per gli anni 2017-2018, con il bilancio di previsione 2017-2019, in corso di approvazione, la copertura finanziaria è assicurata per gli importi complessivi indicati dalla norma finanziaria a valere sulla missione 05 programma 2 titolo 1; il problema quindi rileva sul 2016, benché si tratti di un problema di forma e non di sostanza, perché la copertura finanziaria è comunque garantita - come emerge dai dati contabili del bilancio riportati nel documento tecnico di accompagnamento alla norma finanziaria - sebbene non correttamente riportata.*

Tutto ciò premesso, in ogni caso ai fini di scongiurare l'impugnativa del Governo davanti alla Corte Costituzionale Regione Lombardia si è impegnata alla rettifica della norma finanziaria della l.r. 25/2016 recante l'autorizzazione esplicita allo spostamento delle risorse mancanti dalla missione 5 programma 1 titolo 1 e dalla missione 1 programma 11 titolo 1 alla missione 5 programma 2 titolo 1. Tale modifica deve essere inserita nel primo provvedimento legislativo utile, individuato nel collegato di sessione 2017: il collegato ha infatti la clausola d'urgenza che ne consente l'entrata in vigore nel 2016".

In relazione alle modifiche apportate all'art. 43, commi 4 e 6 della l.r. 25/2016 si osserva che 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".*

L'art. 16 apporta delle modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità). In particolare la lettera a) modifica l'art. 16 della legge citata, precisando che il coordinamento dei trasporti sanitari include i trasporti finalizzati al rientro nel territorio regionale per il completamento delle cure. Per tale modifica, come rappresentato dalla relazione tecnico finanziaria, si stima un impatto economico pari a 2 milioni di euro *"in caso di attivazione del servizio nel corso dell'ultimo quadrimestre 2017 (al termine della procedura di gara [...])"*. La stima, secondo quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria, tiene conto del *target* di riferimento e degli elementi descritti in relazione.

In relazione a tale modifica si rileva la mancata indicazione della copertura dell'onere introdotto a fronte dell'analitica descrizione dei criteri di stima utilizzati per quantificare l'onere medesimo.

La lettera b) del comma 1 dell'art. 16 modifica il comma 7 dell'art. 16 della l.r. 33/2009, precisando il ruolo dell'Azienda nella collaborazione con le altre Amministrazioni pubbliche per l'implementazione e lo sviluppo del servizio relativo all'attivazione delle centrali uniche di Risposta NUE 112 sul territorio nazionale.

La relazione tecnico finanziaria precisa che tale modifica non comporta maggiori oneri per la finanza regionale perché di carattere ordinamentale.

Circa la modifica introdotta con la lettera c) del comma 1, essa risponde, secondo la relazione tecnico finanziaria, all'esigenza di dare certezza alle modalità di finanziamento delle attività non comprimibili svolte dall'Azienda.

Non viene indicato nulla in ordine all'eventuale neutralità finanziaria della previsione.

In relazione a quanto disposto dalle lett. c) si rileva che non viene affrontata adeguatamente la problematica dell'eventuale neutralità delle disposizioni introdotte, con conseguente applicazione della 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. 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.

La lettera d) modifica l'art. 105 allineando la normativa regionale all'accordo del 24 gennaio 2013 tra il Governo, le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le Comunità montane in materia di identificazione e registrazione degli animali d'affezione. Tale accordo prevede il divieto di vendita e cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti di età inferiore a due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli

devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari certificati da un medico veterinario. La relazione finanziaria precisa che la disposizione in questione è finalizzata ad evitare l'insorgere di contenzioso.

La modifica di cui alla lettera e) introduce una sanzione per l'inosservanza del divieto di vendere animali a minorenni, colmando un vuoto normativo che avrebbe impatti finanziari in termini di maggiori entrate per le ATS in base a quanto illustrato nella relazione tecnico-finanziaria.

La lettera f) interviene modificando l'art. 114, comma 1, lett. h), sostituendo le parole *'salvo che per ragioni sanitarie o per misure urgenti e solamente temporanee di sicurezza, documentabili e certificate dal veterinario'* con le seguenti: *'salvo che per ragioni sanitarie documentabili e certificate dal veterinario o per temporanee ragioni di sicurezza'*. Anche per tale modifica la relazione tecnico finanziaria specifica che essa tende ad evitare oneri a carico del bilancio regionale dovuti all'eventuale insorgere di controversie con esito sfavorevole per la Regione.

L'art. 17 modifica l'art. 3 della legge regionale 24 febbraio 2012, n. 2 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 12 marzo 2008, n. 3 'Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario' e 13 febbraio 2003, n. 1 'Riordino della disciplina delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza operanti in Lombardia'); tale modifica, come indicato dalla relazione tecnico-finanziaria, tende a garantire la continuità di svolgimento delle funzioni dei direttori generali delle ASP di I classe, ai quali è anche affidata la legale rappresentanza, per il tempo necessario a completare l'operazione già avviata di revisione della disciplina di cui alla l.r. 1/2003.

La relazione tecnico-finanziaria precisa che, già con il collegato 2016 [manuela controlla]VERO (art. 9 della l.r. 42/2015) si è reso necessario differire il termine di durata in carica dei direttori generali delle ASP di I classe al fine di salvaguardare, anche a beneficio dell'utenza, la continuità di conduzione delle aziende interessate. Non essendo ultimata la revisione della disciplina che risulta molto complessa, si prevede ora un ulteriore differimento (permanenza in carica fino al 31 dicembre 2017) per non recare pregiudizio alle stesse aziende.

In relazione alle disposizioni di cui alla lett. d) e seguenti si rileva che non viene affrontata adeguatamente la problematica dell'eventuale neutralità delle disposizioni introdotte, posto che non viene affermato nulla in ordine alla neutralità delle stesse, pur essendo, la medesima, ricavabile, in qualche caso, in via deduttiva.

L'art. 18 modifica la legge regionale 3 luglio 2012, n. 11 (Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza) a seguito di sopravvenute disposizioni statali in materia. Con la lettera b del comma 1 comma viene istituito un albo denominato "Albo dei centri antiviolenza, delle case rifugio e delle case di accoglienza" nel quale poter iscrivere non solo i centri

antiviolenza e le case rifugio che possono beneficiare di risorse finanziarie statali, ma anche i centri antiviolenza, le case rifugio e le case di accoglienza che possono beneficiare di finanziamenti regionali purché in possesso di requisiti minimi definiti dalla Regione. Per il finanziamento nel 2017 delle attività di sviluppo dell'applicativo informatico a supporto dell'albo in oggetto è autorizzata la spesa di euro 30.000,00 alla missione 13 'Tutela della salute', programma 01 'Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017/2019, inclusa nelle autorizzazioni di spesa complessive di cui alla tabella A allegata alla legge di stabilità 2017-2019.

Al riguardo si richiama quanto successivamente osservato in relazione alle tabelle allegate alla legge di stabilità in relazione al fatto che le medesime non sono idonee a svolgere finalità di copertura posto che, indicando esclusivamente l'ammontare complessivo delle spese autorizzate, anche pluriennali, e delle riduzioni per missioni e programmi, non contengono riferimenti atti a soddisfare tale funzione. Ne deriva che presuppongo altra fonte normativa che provveda alla copertura delle relative voci di spesa, nel caso di specie rinvenibile nel disposto del primo alinea. A tale ultimo riguardo 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”*.

L'articolo 19 interviene in materia *“ticket sanitario aggiuntivo”* prefigurando interventi di riorganizzazione ed efficientamento della spesa sanitaria che consentano la rimodulazione del ticket sanitario aggiuntivo. Al fine di assicurare, entro il prossimo triennio, la riduzione di almeno il 50 per cento del ticket sanitario aggiuntivo, il comma 2 dispone che la Giunta regionale adotti, nel rispetto della normativa statale in materia di compartecipazione alla spesa per prestazioni specialistiche ambulatoriali, entro due mesi dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la commissione consiliare competente in materia di sanità, le opportune misure dirette all'ampliamento delle esenzioni ovvero alla rimodulazione in riduzione dello stesso. Lo stesso articolo specifica che *“il rispetto dell'equilibrio economico-finanziario è assicurato dall'adozione di azioni di efficientamento della spesa sanitaria e di promozione dell'appropriatezza per le attività di specialistica ambulatoriale”*.

La relazione attribuisce alla disposizione carattere programmatico.

Si rileva, a fronte di una legge che pone uno specifico obiettivo di ridurre di almeno il 50 per cento il *ticket* sanitario aggiuntivo, demandando all'organo esecutivo di determinare le concrete misure dirette all'ampliamento delle esenzioni ovvero alla rimodulazione in riduzione dello stesso, la sostenibilità economico-finanziaria della presente disposizione presuppone l'affidabilità della previsione circa il mantenimento dell'equilibrio complessivo fondato sulla corrispondenza fra aumento di spesa ed equivalente riduzione della medesima. Tale corrispondenza si basa su una non motivata maggiore efficienza che dovrebbe determinare una riduzione di spesa idonea a compensare l'onere introdotto. A tal fine diventano determinanti gli aspetti quantitativi e l'affidabilità dei criteri di stima utilizzati. Nondimeno dalla relazione non emergono in modo compiuto i dati concreti che hanno fondato le ipotesi di riduzione di spesa e i criteri di stima utilizzati per la relativa quantificazione.

L'art. 20 apporta modifiche alla legge regionale 11 dicembre 2006, n. 24 (Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente). La previsione riguarda lo sviluppo e la manutenzione evolutiva degli applicativi informatici attualmente in uso per la comunicazione e la gestione dei dati ambientali delle installazioni (circa 1.800 installazioni in Lombardia) soggette ad autorizzazione integrata ambientale - A.I.A., con l'intento di ottimizzarne la fruibilità da parte dei vari soggetti interessati (amministrazioni con competenze in materia ambientale, aziende, pubblico) previa adeguata elaborazione.

Lo stesso articolo, al comma 2, specifica che alle spese conseguenti, stimate in euro 90.000,00 per ciascun anno del triennio 2017-2019, si provvede con le risorse appositamente stanziare alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 08 'Statistica e sistemi informativi' - Titolo 2 'Spese in conto capitale' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019 incluse nelle autorizzazioni di spesa di cui alla tabella A allegata alla legge di stabilità 2017-2019'.

Al riguardo si richiama l'osservazione svolta sopra in relazione alle tabelle allegate alla legge di stabilità e alla copertura prevista dall'art. 18.

L'art. 21 modifica l'articolo 19 Legge regionale 29 dicembre 2015, n. 42 (Disposizioni per l'attuazione della Programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978 n. 34 'Norme sulle procedure della Programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione' - collegato 2016) in materia di navigazione dei navigli prorogando al 31 dicembre 2017 la scadenza del termine della navigazione turistica a carattere sperimentale sui navigli lombardi, previsto dall'art. 21 del regolamento regionale n. 3/2015 in materia di circolazione nautica sui navigli lombardi e sulle idrovie collegate.

La relazione tecnico-finanziaria non precisa se vi saranno impatti sul bilancio regionale. Al riguardo si richiama quanto rappresentato sopra.

L'art. 22 modifica l'articolo 16 della legge regionale 17 novembre 2016, n. 28 (Riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio). Esso prevede la proroga della carica degli organi di gestione dei parchi regionali in scadenza, sino al termine di presentazione della proposta di cui all'art. 3, comma 2, della l.r. 28/2016, che risulta essere di cinque mesi dall'entrata in vigore della suddetta legge.

La relazione tecnico-finanziaria precisa che la norma non comporta maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale, in quanto si interviene solo in termini di proroga degli organi; pertanto i costi sostenuti sono equivalenti a quello che sarebbe stato sopportato in caso di avvicendamento nella composizione dell'organo.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati tredici emendamenti di cui solo quattro (7, 30, 31, 27) con relativa motivazione/relazione illustrativa.

2.37 Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 35

Legge di stabilità 2017 – 2019.

La legge di stabilità 2016 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 2017/2019 le spese di cui all'allegata tabella A (Rifinanziamento di leggi regionali), relative a interventi previsti da leggi regionali di spesa nonché dalla presente legge, 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. 4/1 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').

Al riguardo si evidenzia che le fonti normative citate, articolo 9 *ter*, comma 3, lettera b), della legge regionale n. 34/1978 e lettera b) del paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la

programmazione di bilancio di cui all'Allegato n. 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non contengono un riferimento diretto alla possibilità, per la legge di stabilità, di provvedere al finanziamento di modifiche normative introdotte dalla medesima. Segnatamente, il citato paragrafo 7 dispone che la legge di stabilità tragga il riferimento necessario per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni di bilancio a legislazione vigente. La stessa fonte normativa, nell'individuare il contenuto della legge di stabilità, fa riferimento al rifinanziamento delle leggi di spesa regionali, senza precisare la possibilità che nuove spese possano essere introdotte dalla legge di stabilità, che ha il precipuo scopo di contenere il quadro finanziario di riferimento del bilancio di previsione.

Vengono autorizzate per il triennio 2017/2019 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 (Riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa pluriennali), ai sensi dell'articolo 9 *ter*, comma 3, lettera c), della l.r. 34/1978 e della lettera c) del predetto paragrafo 7 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (comma 2 dell'art. 1).

Con riferimento alle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, gli importi da iscrivere in bilancio sono determinati, per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, nelle misure indicate nell'allegata tabella C (Importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali), 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 (comma 3).

Le spese pluriennali possono riferirsi a programmi pluriennali di intervento frazionabili in più anni o in alternativa a spese per opere o interventi la cui esecuzione si protrae per più esercizi.

Gli interventi pluriennali previsti dalla tabella C prevedono complessivamente spese per 1.004,9 milioni di euro di cui 534,5 milioni di euro per il 2017, 336,9 milioni di euro per il 2018 e 133,5 milioni di euro per il 2019.

Nella relazione tecnico-finanziaria si legge che i commi da 1 a 3 fanno riferimento alle autorizzazioni complessive riportate nelle tabelle allegate alla legge. In particolare, la tabella A provvede a rifinanziare leggi regionali e autorizzare spese per un importo complessivo nel triennio pari a 2.593,4 milioni di euro di cui 1.170,9 milioni di euro nel 2017, 741,6 milioni di euro nel 2018 e 680,9 milioni di euro nel 2019. La tabella B allegata alla legge di stabilità dispone riduzioni di autorizzazioni di spesa per 89,6 milioni di euro di cui 47,6 milioni di euro per l'esercizio 2018 e 42 milioni di euro per l'esercizio 2019 e la tabella C comprende gli importi da inserire in bilancio in relazione alle

autorizzazioni di spese pluriennali e fornisce il quadro complessivo della programmazione pluriennale.

Al riguardo si evidenzia che le tabelle allegate non sono idonee a svolgere finalità di copertura posto che, indicando esclusivamente l'ammontare complessivo delle spese, anche pluriennali, e delle riduzioni per missioni e programmi, non contengono riferimenti atti a soddisfare tale funzione. Ne deriva che presuppongo altra fonte normativa che provveda alla copertura delle relative voci di spesa.

Ai commi 4 e 5 si autorizza, nell'ambito degli interventi strategici del Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014- 2020, l'istituzione di un fondo – che sarà conferito in gestione ad un soggetto esterno secondo le procedure di cui all'art. 192, comma 2 del d. lgs. n. 50 del 2016 - destinato alla concessione di finanziamenti agevolati destinati alla realizzazione di progetti di internazionalizzazione delle PMI lombarde. Come specificato anche dalla relazione tecnico-finanziaria, il fondo ha una dotazione iniziale pari a Euro 13.000.000 ed utilizza risorse allocate alla missione 14 "Sviluppo economico e competitività, programma 01 "Industria, PMI e Artigianato" - titolo 2 "Spese in conto capitale dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019.

Il comma 6 autorizza lo stanziamento nel bilancio regionale di un ammontare pari a euro 100.000,00, alla missione 13 'Tutela della salute', programma 07 'Ulteriori spese in materia sanitaria' - Titolo I 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019 per ciascun anno del triennio 2017-2019, da destinare ad Eupolis Lombardia al fine di consentire lo svolgimento di tutte le attività necessarie all'ammissione e alla frequenza, in soprannumero, ai corsi di formazione specifica in medicina generale dei laureati in medicina e chirurgia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 3 della legge 29 dicembre 2000, n. 401 (Norme sull'organizzazione e sul personale del settore sanitario) nei corsi di cui al decreto legislativo 8 agosto 1991, n. 256 (Attuazione della direttiva n. 86/457/CEE, relativa alla formazione specifica in medicina generale, a norma dell'articolo 5 della legge 30 luglio 1990, n. 212).

Con riferimento ai commi 4, 5 e 6 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”.

I commi 7 e 8 recano disposizioni finalizzate alla riduzione della spesa del 5% del valore del bilancio assestato per l'esercizio finanziario 2016 da applicarsi agli enti dipendenti di cui alla Sezione I dell'allegato A1 l.r. 30/2016. L'Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente della Regione Lombardia (ARPA) partecipa, invece, al contenimento della spesa trasferendo alla Regione una somma pari a € 4 milioni per ciascun anno del triennio 2017/2019. Tali risorse confluiscono al titolo 2 "Trasferimenti correnti" Tipologia 101 'Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche' dello stato di previsione delle entrate del bilancio regionale 2017/2019.

I commi 9 e 10 sono finalizzati ad erogare finanziamenti, per il tramite di Finlombarda S.p.A. Segnatamente il comma 9, nell'ambito delle iniziative sperimentali volte alla separazione tra l'infrastruttura e la gestione nel sistema degli impianti di risalita lombardi, autorizza, per l'anno 2017, la concessione di prestiti da erogarsi agli enti locali tramite Finlombarda S.p.A. nell'ambito delle risorse in disponibilità dei fondi in gestione alla stessa. La Giunta regionale provvede alla individuazione dell'ammontare dei finanziamenti e alla definizione dei termini e delle condizioni per l'erogazione. Sono fatte salve comunque le necessità di cassa necessarie a garantire la liquidazione dei contributi concessi ai soggetti beneficiari a valere sulle misure attive dalle singole direzioni generali.

Al comma 10 si precisa che, al fine della concessione dei finanziamenti di cui al comma 9, le risorse in disponibilità di Finlombarda S.p.A. sono introitate in entrata al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - Tipologia 300 "Riscossione crediti di medio - lungo termine" e allocate in spesa alla missione 1 'Servizi Istituzionali, generali e di gestione', - programma 03 'Gestione economica, finanziaria - Titolo 3 "Spese per incremento di attività finanziaria" del bilancio regionale 2017/2019. La relazione tecnico finanziaria specifica che per la loro tracciabilità è prevista la confluenza in entrata e in uscita sul bilancio regionale; in particolare le somme disponibili sono introitate in entrata al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - Tipologia 300 "Riscossione crediti di medio - lungo termine" e allocate in spesa alla missione 1 'Servizi Istituzionali, generali e di gestione', - programma 03 'Gestione economica, finanziaria - Titolo 3 "Spese per incremento di attività finanziaria" del bilancio regionale 2017/2019.

Il comma 11, come precisato anche nella relazione tecnico-finanziaria, è finalizzato ad autorizzare il finanziamento di ulteriori iniziative previste nel 2017, rispetto a quelle già individuate con la legge di assestamento al bilancio 2016 - 2018. Lo stesso autorizza l'ulteriore spesa di € 336.000,00 nel 2017

e di € 364.000,00 nel 2018 a valere sulle risorse appositamente stanziata alla missione 6 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", programma 01 "Sport e tempo libero" – Titolo I "Spese correnti". La relazione tecnico-finanziaria si mostra sul punto non esaustiva rispetto all'onere di spesa introdotto con la disposizione di legge. Essa, infatti, si occupa esclusivamente della copertura della sola quota di € 64.000,00 prevista nel 2018 (rispetto a quella precedentemente stanziata), coperta attraverso le risorse allocate alla missione 6 "Politiche giovanili, sport e tempo libero" programma 01 "Sport e tempo libero" – Titolo I "Spese correnti, in seguito alla corrispondente riduzione delle risorse stanziata alla missione 20 programma 01 titolo 1 dello stato di previsione delle spese del bilancio regionale 2017-2019.

Il successivo comma 12 provvede a specificare la modalità di erogazione dei contributi sopra previsti, nonché ad indicare che le risorse residue rispetto alla spesa complessivamente autorizzata potranno essere utilizzate per finanziare nel 2017 e 2018 eventi con le stesse caratteristiche di cui al comma 11 dell'articolo 6 della l.r. 24/2014.

I commi 13 e 14 autorizzano il rilascio di garanzie (Collateralized Debt Obligation, CDO) per un importo massimo pari a euro 10.000.000,00 attraverso un'operazione "gestita da Finlombarda", che riguarda il servizio idrico integrato. Come specifica la relazione tecnico-finanziaria, il progetto curato da Finlombarda S.p.A. si basa sull'attivazione di uno strumento finanziario chiamato Hydrobond, che finanzia le obbligazioni emesse dai gestori unici lombardi grazie all'utilizzo di risorse messe a disposizione da istituzioni europee (BEI) ed investitori istituzionali.

Le risorse accantonate per la garanzia, pari a euro 10.000.000,00 nel 2017, trovano copertura finanziaria nelle risorse proprie stanziata alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti' dello stato di previsione delle spese del bilancio di previsione 2017-2019'.

Il comma 15 autorizza per l'anno 2017 la spesa di euro 250.000,00 alla missione 05 'Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali', programma 02 'Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale' - Titolo 1 'Spese correnti' per il finanziamento di attività e iniziative finalizzate alle 'Celebrazioni Monteverdiane 2017' che si svolgeranno a Cremona per il 450° anniversario della nascita di Claudio Monteverdi, maestro cremonese, compositore e musicista. 

Con riferimento ai commi 13, 14 e 15 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”*].

Al comma 16, in virtù dell'Accordo per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo', approvato con deliberazione della Giunta regionale 5009/2016 e sottoscritto tra Regione Lombardia e le Camere di Commercio lombarde', la giunta regionale può individuare Unioncamere Lombardia quale soggetto attuatore di misure e iniziative, a sostegno delle imprese e del territorio regionale. A tal fine le relative risorse finanziarie, già in disponibilità di fondi conferiti in gestione a Finlombarda S.p.A., destinati all'erogazione di finanziamenti strumentali all'attuazione delle politiche regionali a sostegno delle MPMI lombarde, rinconfluiscono al bilancio regionale in entrata al Titolo 4 'Entrata in conto capitale' - tipologia 500 'Altre entrate in conto capitale' e sono allocate in spesa alla missione 14 'Sviluppo economico e competitività', programma 01 'Industria, PMI e artigianato' Titolo 2 'Spese in conto capitale'.

Al comma 17 la Giunta regionale viene autorizzata a rilasciare apposita garanzia per assicurare il regolare servizio del debito del soggetto concessionario Autostrada Pedemontana Lombarda spa, al fine di favorire la “bancabilità” del progetto del Sistema Viabilistico Pedemontano Lombardo di cui alle delibere CIPE n. 97/2009 e n. 24/2014. Viene quindi accantonata nel bilancio regionale, per il periodo 2025-2044 e in ogni caso a partire dall'inizio del piano di rimborso, la quota annua pari ad euro 22.500.000,00 fino a un importo massimo di euro 450.000.000,00, necessario per la copertura finanziaria della garanzia rilasciata. La disponibilità delle risorse per l'accantonamento in spesa è assicurata dalle entrate correnti di cui ai Titoli 1, 2 e 3 del bilancio regionale. Con successivo provvedimento della Giunta regionale, in qualità di soggetto controllante della società Pedemontana spa, saranno individuate ulteriori modalità e condizioni per la concessione della suddetta garanzia.

Al riguardo si osserva che non è indicata con precisione la decorrenza temporale dell'accantonamento e, quindi, della conseguente copertura. Ciò in quanto la lettera della legge, dopo aver fatto riferimento al periodo 2025-2044, introduce una clausola di chiusura che rimanda ad un non meglio specificato “inizio del piano di rimborso”. Tale elemento si rivela determinante al fine di valutare l'attualità dell'onere introdotto. Sconta la medesima problematica la valutazione dell'idoneità della copertura dell'onere.

Al comma 18, nell'ambito dell'esercizio delle deleghe regionali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, è concesso, per l'anno 2017, alla provincia di Sondrio, un contributo di euro 200.000,00

a valere sulle risorse di cui alla missione 16 'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca', programma 01 'Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare' - Titolo 1 finalizzato al finanziamento di progetti territoriali relativi al sostegno del settore zootecnico.

Al riguardo 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 il comma 19 viene concessa una garanzia pari a euro 2.000.000,00 al fine di favorire l'accesso al credito delle associazioni sportive dilettantistiche e delle società sportive dilettantistiche, iscritte al registro CONI, a valere sulle risorse in disponibilità di fondi in gestione presso Finlombarda spa. Con provvedimento della Giunta regionale sono individuate le modalità e i termini, anche in collaborazione con istituti di credito.

La suddetta modalità di copertura sconta la problematica illustrata sopra in relazione al richiamo alle risorse allocate presso organismi partecipati con finalità di copertura di nuovi o maggiori oneri derivanti da leggi regionali, anche se il nuovo onere ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo fondo.

Al fine di assicurare la tempestiva e adeguata partecipazione finanziaria di Regione Lombardia all'attuazione delle politiche nazionali, il fondo per la partecipazione regionale agli interventi previsti da regolamenti o direttive della UE, stanziato alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 3 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1, viene utilizzato anche per il cofinanziamento di interventi statali (comma 20).

All'articolo 2 vengono apportate delle modifiche alla legge regionale 14 luglio 2003, n. 10 (Riordino delle disposizioni legislative in materia tributaria - Testo unico della disciplina dei tributi regionali) introducendo delle innovazioni procedurali. Lo stesso comma 3, oltre che la relazione tecnico-finanziaria, afferma che le misure previste dal presente articolo non hanno riflessi finanziari.

L'articolo 3 modifica l'articolo 8 della legge regionale 3 agosto 2011, n. 11 (Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2011 ed al bilancio pluriennale 2011/2013 a legislazione vigente e programmatico - provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali), rendendo possibile

stabilire nella legge di bilancio “*le quote di rientri che concorrono alla riduzione delle somme da rimborsare*”. Nella relazione tecnico-finanziaria si legge che la modifica normativa si rende necessaria per consentire la possibilità, secondo le modalità previste dall'art. 8 della l.r. 11/2011, di effettuare rimborsi straordinari ed a titolo definitivo a riduzione delle somme ancora da rimborsare.

Al riguardo si osserva che la disposizione di legge non quantifica l'onere di spesa, né provvede alla relativa copertura.

Il successivo articolo 4 individua alcune misure straordinarie per la continuità aziendale di ASAM S.p.A.". In particolare, il comma 1 dell'art. 4, come specificato dalla relazione tecnico-finanziaria, proroga la validità della *comfort letter* già rilasciata da Regione Lombardia ai sensi dell'articolo 8 della l.r. 19/2015, per la copertura degli impegni debitori che ASAM ha assunto; tale proroga è disposta in attuazione di quanto previsto dal comma 775 dell'art. 1 della L. 208/2015 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)” che ha modificato l'articolo 1, comma 49, ultimo periodo, della legge 7 aprile 2014, n. 56 posticipando al 31 dicembre 2018 il trasferimento di ASAM alla Città Metropolitana di Milano.

In relazione allo stesso articolo della legge n. 19 del 2015 si richiama quanto disposto con l'art. 4, commi 25 e 26, della legge n. 22 del 2016, che è intervenuto prevedendo il rientro delle somme destinate alla copertura finanziaria della garanzia concessa ad ASAM al bilancio regionale. Segnatamente è stato disposto il rientro dei fondi in essere presso Finlombarda al bilancio regionale al titolo 3 'Entrate extratributarie', tipologia 0500 'Rimborsi e altre entrate correnti' dello stato di previsione delle entrate, allocandoli in spesa alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione' programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti'. E' stato altresì esplicitamente precisato dal legislatore regionale che “le somme riconfluiscono al valore effettivo calcolato in modo residuale ai sensi del comma 1 e alla scadenza della garanzia possono reintegrare i fondi di provenienza”.

I commi 3 e 4, oltre a precisare la finalità del rilascio della *comfort letter* con validità sino al 31 dicembre 2018, individuano la relativa copertura finanziaria per il 2017 e per il 2018 attraverso le risorse a valere sui fondi in disponibilità presso Finlombarda S.p.A., riprogrammati ai sensi dell'articolo 27 *ter* della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione), che riconfluiscono al bilancio regionale al Titolo 3 'Entrate extratributarie' - Tipologia 500 'Rimborsi e altre entrate correnti' dello stato di previsione delle entrate e sono allocate in spesa alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio regionale 2017/2019.

Per l'esercizio 2018, (comma 4, art. 4) la copertura della *comfort letter* è assicurata dalle risorse, se non utilizzate, riconfluite nel bilancio regionale nel corso dell'esercizio precedente o da altrettante risorse in disponibilità presso Finlombarda S.p.A., da riprogrammare ai sensi dell'articolo 27 ter della l.r. 34/1978, che riconfluiscono al bilancio regionale al Titolo 3 'Entrate extratributarie' - Tipologia 500 'Rimborsi e altre entrate correnti' dello stato di previsione delle entrate e sono allocate in spesa alla missione 01 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio regionale 2017/2019.

Il comma 5 stabilisce che al termine della validità della *comfort letter* le somme affluite al bilancio regionale a copertura delle garanzie concesse e non utilizzate rientreranno nella disponibilità di Finlombarda S.p.A.

Il successivo comma 2 autorizza, per gli esercizi 2017 e 2018, il rilascio di una *comfort letter* e la concessione di una anticipazione finanziaria. Il valore massimo annuo della *comfort letter* è pari a euro 20.000.000,00 e corrisponde al valore annuo dell'anticipazione. L'attivazione dell'anticipazione riduce di pari importo il valore della *comfort letter* rilasciata.

Il Collegio dei revisori, con la relazione al rendiconto 2016, ha affermato che, in quella data, la nuova garanzia non era stata ancora prestata.

Con il comma 6 vengono specificate le finalità del rilascio dell'anticipazione finanziaria autorizzata al comma 2, la durata, l'ammontare, fissato in euro 20.000.000 annui, e la relativa copertura finanziaria. Precisamente le risorse necessarie ai fini della copertura finanziaria, individuate nella disponibilità dei fondi in essere presso Finlombarda per un valore annuo di valore annuo di euro 20.000.000,00, sono allocate rispettivamente nel 2017 e nel 2018 in entrata e al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - Tipologia 300 "Riscossione crediti di medio-lungo termine" e in spesa alla missione 1 'Servizi istituzionali, generali e di gestione', programma 03 'Gestione economica, finanziaria programmazione e provveditorato' - Titolo 3 'Spese per incremento di attività finanziarie' del bilancio regionale 2017/2019. Per l'anno 2018 è altresì prevista la restituzione finale dell'anticipazione finanziaria per un valore complessivo di euro 40.000.000,00 da iscriversi in entrata al Titolo 5 "Entrate da riduzione di attività finanziarie" - Tipologia 300 "Riscossione crediti di medio-lungo termine" e in spesa Titolo 3 'Spese per incremento di attività finanziarie' del bilancio regionale 2017/2019. Le specifiche tecniche dell'anticipazione e della *comfort letter* verranno definite con successivo provvedimento di Giunta come indicato nel comma 7.

L'articolo 5 riguarda le politiche per l'integrazione dei servizi e la promozione degli investimenti nel trasporto pubblico regionale e locale attraverso l'accesso ai mercati finanziari regolati. Esso dispone,

ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera k), della legge regionale 4 aprile 2012 n. 6 (Disciplina del settore dei trasporti), l'estensione della durata dei vigenti contratti di servizio da parte della Regione e delle Agenzie per il trasporto pubblico locale di cui all'art. 7, comma 13, della medesima legge, ovvero degli enti locali competenti nel rispetto del Regolamento CE n. 1370/2007, qualora i relativi soggetti gestori o i loro azionisti deliberino, entro il 30 giugno 2017, operazioni di natura straordinaria di integrazione societaria del soggetto gestore nell'ambito di società quotate nei mercati regolamentati ai sensi del d.lgs. 58/1998, da perfezionarsi entro il 31 dicembre 2017.

L'articolo 6 sempre in tema di trasporto pubblico locale dispone al comma 1 che, a decorrere dall'anno 2017, l'assegnazione alle Agenzie per il trasporto pubblico locale delle risorse per i servizi di trasporto pubblico locale, nei limiti delle disponibilità di bilancio regionale annuale e pluriennale, tiene conto, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 17 commi 4 e 5, della l.r. 6/2012, delle infrastrutture e dei servizi di trasporto attivati alla data del 31 dicembre 2016.

Fino alla adozione di tale disciplina l'assegnazione dell'85% delle dette risorse è effettuata coi criteri già adottati per l'anno 2016. Il 15 per cento residuo è sospeso per essere successivamente assegnato, anche a conguaglio, sulla base della disciplina di cui al comma 1.

L'articolo 7 dispone in merito ai pagamenti a favore della Regione e stabilisce nuove metodologie al fine di ridurre i costi di gestione e fissa un nuovo termine per il versamento dei canoni di concessione per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio.

Con riferimento a quanto disposto dagli articoli 5, 6 e 7 non viene affrontata la problematica dell'eventuale neutralità delle disposizioni introdotte, con conseguente applicazione della 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. Le suddette disposizioni invece non esplicitano che il proprio 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.

In ogni caso si rileva che l'art. 6 contempla una clausola che contiene la spesa nei limiti delle disponibilità di bilancio, richiamando quanto già disposto dall'art. 17, commi 4 e 5 della legge n. 6 del 2012.

L'articolo 8 disciplina la "dote trasporti per viaggiatori abbonati sui servizi ferroviari a lunga percorrenza" riconoscendo agli utenti residenti in Regione Lombardia un rimborso parziale del

prezzo dell'abbonamento per l'accesso ai servizi ferroviari non soggetti al sistema tariffario integrato regionale anche per il tramite di aziende titolari di contratti di servizio con Regione Lombardia o società controllate dalla stessa, in funzione della tipologia e della validità dell'abbonamento di viaggio acquistato, secondo modalità e tempi definiti dalla Giunta regionale e nei limiti della disponibilità delle risorse regionali. Alle spese che ne derivano si farà fronte, per ciascun anno del triennio 2017-2019, nei limiti delle risorse pari a euro 1.600.000,00 stanziato per l'integrazione tariffaria alla missione 10 'Trasporti e diritto alla mobilità' programma 01 'Trasporto ferroviario' - Titolo 1 'Spese correnti' del bilancio regionale 2017/2019 (comma 2).

Al riguardo si rileva che la relazione tecnico-finanziaria, non motivando in merito all'onere di spesa in esame, non consente la verifica in ordine al fatto che la le modalità e i criteri di rimborso rispettino il tetto di spesa introdotto.

L'articolo 9 reca modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 (Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia) sostenendo la promozione e la gestione, in relazione all'istruzione secondaria di secondo grado, dei servizi di trasporto e di assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli studenti con disabilità fisiche o psichiche o sensoriali. L'art. 10 comma 3 della presente legge stabilisce che alle relative spese la Regione provvede con le risorse statali assegnate a tal fine alla medesima, in applicazione dell'articolo 1, comma 947, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato 'Legge di stabilità 2016').

Al riguardo si richiama quanto sopra rappresentato in ordine alla rilevanza della fase di quantificazione dell'onere quale necessaria condizione di affidabilità della relativa copertura. In tale seconda prospettiva assume altresì rilievo che i mezzi preordinati alla stessa siano individuati 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.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati quattordici emendamenti corredati da relativa relazione tecnico-finanziaria.

2.38 Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 36

Bilancio di previsione 2017 – 2019.

La legge di bilancio contiene la previsione, per l'esercizio finanziario 2017, di entrate di competenza per € 38.308.830.375,01 e di cassa per € 62.255.873.819,00 e spese di competenza per € 38.308.375,01 e di cassa per € 60.755.873.819,00.

Per l'esercizio finanziario 2018 sono previste entrate di competenza per € 34.763.528,41 e autorizzate spese di competenza per € 34.76.528.576,41 (comma 2).

Per l'esercizio finanziario 2018 sono previste entrate di competenza per € 33.635.015.683,00 e spese di competenza per € 33.635.015.683,00, in conformità agli stati di previsione delle entrate e delle spese allegati alla presente legge (comma 3).

Il comma 5 indica che in applicazione dell'articolo 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 è autorizzato per l'anno 2017 il ricorso al debito, per far fronte a effettive esigenze di cassa, a copertura del disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, sulla base del risultato presunto di amministrazione 2016, determinato in euro 1.950.000.000,00, da aggiornarsi con legge di assestamento al bilancio 2017 sulla base delle risultanze definitive del rendiconto 2016.

Al comma 6. è altresì autorizzato, per il finanziamento degli investimenti nell'anno 2017, il ricorso all'indebitamento per euro 52.022.400,00 ai sensi dell'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e nel rispetto dell'articolo 3, commi 16-21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato 'Legge finanziaria 2004'), come integrati dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica) convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191.

Dell'indebitamento autorizzato ai commi 5 e 6 si occupano i commi 9 e 10. Nello specifico il comma 9 stabilisce che l'ammortamento dell'indebitamento di cui al comma 5 potrà decorrere dal 1 gennaio 2019. Il relativo onere annuo per quanto riguarda la quota interessi, rispettivamente pari a euro 55.455.850,00 per l'anno 2019, è posto a carico del programma 01 della missione 50 'Debito Pubblico' e per quanto riguarda la quota capitale pari a euro 42.183.606,00 per l'anno 2019, è posto a carico del programma 02 della missione 50 'Debito Pubblico' dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019. A tale onere è data copertura nell'ambito delle complessive operazioni di equilibrio del bilancio. Al comma 10 si stabilisce che l'ammortamento dell'indebitamento di cui al comma 6 potrà decorrere dal 1 gennaio 2018; il relativo onere annuo per quanto riguarda la quota interessi rispettivamente pari a euro 1.495.490,00 per il 2018 ed euro 1.463.198,00 per l'anno 2019 è posto a carico del programma 01 della missione 50 "Debito Pubblico" - Titolo I "Spese correnti" e per quanto

riguarda la quota capitale rispettivamente pari a euro 1.109.351,00 per il 2018 ed euro 1.141.653,00 per l'anno 2019 è posto a carico del programma 02 della missione 50 "Debito Pubblico" - Titolo 4 "Rimborso prestiti" dello stato di previsione delle spese del bilancio 2017-2019. A tali oneri è data copertura nell'ambito delle complessive operazioni di equilibrio del bilancio.

Tale previsione non supera il rilievo sopra richiamato 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"*. Né la circostanza che ci si trovi in presenza di un bilancio di previsione è idonea a superare il rilievo. Che, anzi, ai sensi dell'Allegato 4/1 del d. lgs. n. 118/2011, punto 9.4, il bilancio di previsione è definito in base alla legislazione statale e regionale vigente e al documento di programmazione dell'ente.

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).

Tale previsione non integra i presupposti necessari per poterla considerare una disposizione che si occupa della copertura di un nuovo o maggiore onere. Con riferimento alla mancata quantificazione dell'onere e della relativa copertura 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.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 1/201/RQ, hanno affermato il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa, sulla quale insiste l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri, evidenziando come la mancanza di disposizioni legislative che provvedono direttamente alla copertura degli oneri introdotti 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".

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 30.500,00 euro per ciascun anno del triennio 2017-2019, 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 quanto disposto dall'articolo 69, commi 9-11, del d.lgs. 118/2011 come integrato e corretto dal d.lgs. 126/2014 - per l'anno 2017 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 2017 -, la spesa complessiva di € 18.309.891.025,00 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 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'art. 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 che, nelle more della piena attuazione del d.lgs. 68/2011 con riferimento al riordino del sistema della fiscalità locale, conferma fino all'anno 2017 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;

- dall'Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano concernente l'attuazione dell'articolo 1, commi 680, 682 e 683, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato 'Legge di stabilità 2016') con riferimento al concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario per gli anni 2016, 2017 e 2018.

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 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 2017, alla competenza regionale. Qualora nel corso dell'anno 2017 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 42, comma 11, del d.lgs. 118/2011"*.

Con il comma 22 è autorizzato, per l'anno 2017, ai sensi del paragrafo 9.2 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 del d.lgs. 118/2011) l'utilizzo anticipato di una quota pari ad euro 27.000.000,00 del risultato di amministrazione presunto del 2016, come riportato all'allegato 8 'Prospetto esplicativo del risultato presunto di amministrazione'.

Al riguardo si rileva che il predetto paragrafo 9.2 consente, in sede di predisposizione del bilancio di previsione, di procedere alla determinazione del risultato di amministrazione presunto, che consiste in una previsione ragionevole e prudente del risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, formulata in base alla situazione dei conti alla data di elaborazione del bilancio di previsione. Nondimeno, lo stesso paragrafo stabilisce che non è conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva, attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenza n. 70/2012 della Corte costituzionale). Rispetto a tale ultimo principio introduce due ipotesi nelle quali è possibile utilizzare l'avanzo presunto individuandole nella quota del risultato di amministrazione presunto costituita dai fondi vincolati e dalle somme accantonate risultanti dall'ultimo consuntivo approvato, secondo le modalità nello stesso riportate.

Il comma 23 dispone l'iscrizione a bilancio delle risorse vincolate assegnate dalla UE e dallo Stato, relative agli anni 2017-2020, rispettivamente per complessivi euro 3.884.541,00 ed euro 2.450.350,00 ed è autorizzato il cofinanziamento regionale relativo agli anni 2017-2020 per complessivi euro 1.210.912,00, in attuazione dei piani finanziari definitivi approvati con l'intesa del 9 giugno 2016 sull'accordo multiregionale per l'attuazione coordinata degli interventi cofinanziati con il FEAMP. Le stesse risorse sono allocate a bilancio alla missione 16 'Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca', programma 1 - Titoli 1 e 2 del bilancio regionale suddivise per ciascun anno.

Dalla nota istruttoria della Giunta regionale – ns. prot. 4941 del 01/02/2017 – risultano presentati ed approvati trentanove emendamenti per la maggior parte corredati da relativa relazione tecnico-finanziaria.

gum

