



Regione Lombardia

IL CONSIGLIO

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA

Il Presidente

Protocollo CRL.2019.0009073 del 06/06/2019

Al Signor Presidente
della Commissione consiliare I

e, p.c. Ai Signori Presidenti
delle altre Commissioni consiliari

Ai Signori Componenti
l'Ufficio di Presidenza

Ai Signori Consiglieri regionali

Al Signor Presidente
della Giunta regionale

Ai Signori Assessori regionali

Ai Signori Sottosegretari regionali

LORO INDIRIZZI

Oggetto: REL 44 di iniziativa della 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 2018”.

Trasmetto la relazione in oggetto inviata a questa Presidenza, ai sensi dell'art. 1, comma 8 della L. 213/2012

Con i migliori saluti

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

ALESSANDRO FERMI

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



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

composta dai magistrati:

Presidente	
dott. Marcello Degni	Presidente f.f. (relatore)
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Primo Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 22 maggio 2019

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO art. 81 della Costituzione;

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

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



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

CONSIDERATA la trasmissione in data 7 maggio 2018, (prot. 4255), 31 ottobre 2018 (prot. 17326) e 23 gennaio 2019 (prot. 770), da parte della Giunta Regionale, dei testi e delle relazioni delle leggi Regionali approvate nel corso del 2018;

VISTA la richiesta istruttoria da parte della Sezione in data 1 marzo 2019 (prot. 2396) a cui la Regione ha dato riscontro in data 7 marzo 2019 (Prot. 2599);

UDITI i relatori;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi regionali approvate nell'anno 2018" (art. 1, comma 2, D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni, nella Legge 7 dicembre 2012, n. 213);

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.

I Relatori

(Marcello Degni)

(Marinella Colucci)

Il Presidente f.f.

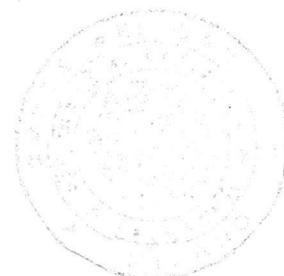
(Marcello Degni)

Depositata in Segreteria il

23 MAG 2019

Il Funzionario Preposto

(Susanna De Bernardis)





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 2018

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

Marcello Degni – Marinella Colucci



I Magistrati Istruttori: Consigliere Marcello Degni

Referendario Marinella Colucci

Ha collaborato: Manuela Malusardi

Sommario

PREMESSA.....	7
SEZIONE I.....	9
1 La quantificazione degli oneri delle leggi di spesa: considerazioni generali	9
2 Indicazioni metodologiche dall'esperienza di quantificazione degli oneri delle leggi dello Stato.....	10
3 La copertura finanziaria: profili evolutivi	14
4. Le fonti normative della Regione Lombardia	17
5. Le principali sentenze della Corte costituzionale del 2018 in materia di spesa e bilancio pubblico	21
SEZIONE II.....	26
1 Le leggi della regione Lombardia approvate nel 2018	26
1.1 Un quadro d'insieme.....	26
1.2 L'impatto finanziario	28
1.3 L'articolazione degli oneri per missione di spesa	35
2 Criticità nella copertura finanziaria.....	41
3. Il provvedimento collegato 2019 e la legge di stabilità 2019 - 2021.....	43
3.1 La legge 23 del 2018 (Collegato 2019), approvata il 28 dicembre	43
3.2 La legge 24 del 2018 (legge di stabilità per il triennio 2019 - 2021)	51
4. Il provvedimento collegato 2018 e la legge di stabilità 2018	54
4.1 La legge 37 del 2017 (Collegato 2018), approvata il 28 dicembre	54
4.2 La legge 42 del 2017 (legge di stabilità per il triennio 2018 - 2020)	60
5. L'assestamento del bilancio (legge 10 agosto 2018 n. 12)	61
6. La legge regionale 15 del 2018 modifica il testo unico delle leggi regionali in materia di sanità - LR 33/2009).	67
7. Legge regionale 4 dicembre 2018 n. 17 (legge di revisione normativa e di semplificazione 2018)	68
8. Le leggi sulla istituzione di nuovi comuni	72

9. Le altre leggi approvate nel 2018	75
9.1 legge regionale 1 del 2018 (Misure per la tutela degli investimenti pubblici regionali e per il sostegno all'occupazione).....	75
9.2 legge regionale 2 del 2018 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione)	75
9.3 legge regionale 3 del 2018 (Modifiche alla l.r. n. 31/2016 sulla Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale; modifiche alla l.r. n. 17/2012 recante Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione) ..	75
9.4 legge regionale 4 del 2018 (Interventi di sostegno alle vittime del dovere)	76
9.5 legge regionale 5 del 2018 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge).....	76
9.6 legge regionale 6 del 2018 (Promozione e valorizzazione del termalismo lombardo) ...	77
9.8 legge regionale 8 del 2018 (Misure di sostegno a favore delle emittenti radiotelevisive locali)	79
9.9 legge regionale 9 del 2018 (Modifiche alla legge n. 22/2006. Il mercato del lavoro in Lombardia)	79
9.10 legge 10 del 2018 (Disposizioni relative alla società Arexpo S.p.A. per la realizzazione del parco scientifico e tecnologico Milano <i>Innovation District</i> - MIND).....	81
9.11 legge regionale 13 del 2018 (Istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo).....	82
9.12 legge 16 del 2018 (Disposizioni integrative e correttive alla l.r. n. 16/2016 - Disciplina regionale dei servizi abitativi - a seguito della fase sperimentale di attuazione del regolamento regionale 4/2017).....	82
9.13 legge 18 del 2018 (Iniziative a favore dei minori che frequentano nidi e micronidi).....	84
9.14 Legge 19 del 2018 (Modifica alla l.r. n. 25/2014 - Interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa pubblica e la tutela delle finanze regionali. Modifica della normativa sull'assegno vitalizio)	84
9.15 legge regionale 22 del 2018 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato)	84
9.16 legge 29 del 2018 (Modifiche e integrazioni alla l.r. n. 22/2009 - Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia)	85

10. Considerazioni conclusive	85
-------------------------------------	----

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1: Iniziativa legislativa 2018	26
Grafico 2: Iniziativa legislativa - Valori percentuali	27
Grafico 3: Impatto finanziario.....	27
Grafico 4: Impatto finanziario - Valori percentuali	28
Grafico 5: Leggi di spesa 2018 - Impatto finanziario	28
Grafico 6: Coda pluriennale	29
Grafico 7: Impatto leggi del 2018 integrato dalla manovra legislativa 2018	30
Grafico 8: Oneri permanenti e temporanei	31
Grafico 9: Leggi di spesa 2018 e oneri permanenti	31
Grafico 10: Oneri permanenti e temporanei - percentuali.....	32
Grafico 11: Tipologia di oneri	33
Grafico 12: Tipologia di oneri - Percentuali	33
Grafico 13: Impatto finanziario delle leggi per tipologia (mln di euro)	34
Grafico 14: Impatto finanziario delle leggi per tipologia - Valori percentuali.....	35
Grafico 15: Impatto legislazione del 2018 sulle politiche pubbliche	38
Grafico 16: Raffronto tra previsione di bilancio e legislazione 2018	39
Grafico 17: Fonti di copertura	41
Grafico 18: Fonti di copertura - Valori percentuali.....	41

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: Articolazione oneri per missioni di spesa	36
Tabella 2: Legge 23/2018 - Collegato 2019.....	43
Tabella 3: Legge 24/2018 - legge di stabilità 2019 - 2021	52
Tabella 4: Legge 37/2018 - Collegato 2018.....	55
Tabella 5: Legge 42/2017 - legge di stabilità 2018 - 2020	60
Tabella 6: legge 12/2018 Assestamento.....	65
Tabella 7: Elenco leggi di spesa 2018	88
Tabella 8: Dettaglio leggi	91

RELAZIONI SULLE LEGGI APPROVATE DALLA REGIONE LOMBARDIA NEL 2018

Premessa

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e sulla scorta delle indicazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (vd. deliberazione SEZAUT/10/2013/INPR), riguarda la legislazione regionale del 2018 ed è finalizzata, nell'ambito del rispetto del principio di pareggio di bilancio sancito dall'articolo 81 Cost., ad arricchire il patrimonio conoscitivo del Consiglio regionale sull'importante tema della copertura finanziaria delle leggi e della quantificazione degli oneri.

Si ricorda, peraltro, che ai sensi dell'articolo 1, comma 8, del decreto legge n. 174/2012, tale relazione viene trasmessa anche *“alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”*.

La relazione si compone di due Sezioni e di un paragrafo conclusivo:

- 1) La prima Sezione ha ad oggetto considerazioni generali sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa. Si procederà, in primo luogo, a riportare l'*excursus* normativo nazionale e le indicazioni metodologiche, da cui muove la previsione legislativa del 2012, che esporta il sistema delle relazioni sulla quantificazione degli oneri e copertura delle spese dall'ambito nazionale a quello regionale. Tale *excursus* normativo è stato, peraltro, oggetto di maggiore approfondimento nella precedente relazione relativa alla legislazione regionale 2017 e, pertanto, in questa sede, se ne ripercorrono solo in breve i principali passaggi. Vengono poi prese in esame le principali conclusioni a cui è giunta, nel corso del 2018, la Corte dei conti (Sezioni riunite in sede di controllo), in occasione delle relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazioni degli oneri, redatte in attuazione dell'articolo 17, comma 9, della legge numero 196 del 2009 (deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/18; n. 16/SSRRCO/RQ/18; n. 4/SSRRCO/RQ/19). In tal modo, si evidenziano alcune criticità che, rilevate sulla legislazione nazionale, si ripropongono anche in quella regionale. Viene successivamente fatto riferimento alla legislazione regionale di carattere contabile, sebbene, come emerso in sede istruttoria, rispetto alla precedente relazione non si registrano particolari innovazioni. Da ultimo, la prima Sezione contiene una rassegna

delle principali pronunce della Corte costituzionale del 2018, in materia di spesa e di bilancio pubblico, quale utile informazione per una corretta impostazione della legislazione regionale in tali ambiti, sebbene nessuna delle pronunce in esame abbia riguardato disposizioni legislative della Regione Lombardia.

- 2) La seconda Sezione ha ad oggetto un'analisi delle leggi della Regione Lombardia approvate nel corso del 2018. Tutti i provvedimenti legislativi (per un totale di n. 29 leggi) vengono analizzate, con uno specifico *focus* dedicato, all'asestamento al bilancio 2018-2020 (legge n. 12/2018), alle modifiche al Testo unico in materia di sanità (legge n. 15/2018), alla legge di revisione normativa e di semplificazione (legge n.17/2018), al Collegato 2019 (legge n. 23/2018), alla legge di stabilità 2019-2021 (legge n. 24/2018) e al bilancio di previsione 2019-2021 (legge n. 25/2018). Viene, altresì, effettuata un'analisi comparativa tra la legislazione regionale del 2017 e quella del 2018, alla luce dell'impostazione metodologica adottata con la precedente relazione.
- 3) Sulla base dell'analisi svolta, come per la precedente relazione, vengono riportate alcune considerazioni metodologiche conclusive da parte della Sezione.

Sezione I

1 La quantificazione degli oneri delle leggi di spesa: considerazioni generali

1.1 Il ciclo della quantificazione degli oneri delle leggi di spesa è stato esteso alle leggi regionali con il decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 213/2012, che ha disposto, tra le molte disposizioni inerenti il controllo contabile delle regioni, la redazione, da parte della Corte dei conti, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, in analogia con quanto nel 1988 era stato previsto per quelle statali.

La periodicità del referto, inizialmente semestrale, è divenuta annuale con una novella legislativa del 2014 (art. 33, comma 2, lett. a), n. 1) del decreto legge n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 116/2014. La relazione è redatta dalla sezione regionale di controllo. Destinatario della relazione è il Consiglio regionale. Il legislatore nazionale ha, in questo modo, attivato un interessante strumentario normativo che rende possibile, a metà anno, la valutazione pressoché contestuale, da parte della Sezione regionale, del rendiconto dell'anno precedente e delle leggi approvate nel corso dello stesso periodo. Le due letture, pur distinte, presentano rilevanti elementi di convergenza, misurando la capacità del decisore di evidenziare il "programmato" e il "realizzato" ed esaltando la funzione di bene pubblico del bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016). La disaggregazione a livello di missione consente di individuare le politiche pubbliche che il legislatore ha implementato nel corso dell'anno e la collocazione che hanno trovato nell'ambito dell'equilibrio dinamico del bilancio.

1.2 La finalità del procedimento di quantificazione è la stessa a suo tempo indicata per la legislazione statale: creare le condizioni per un più puntuale rispetto del principio di copertura finanziaria, codificato originariamente nel quarto comma dell'articolo 81 (ora terzo). L'esistenza di un principio costituzionale (la copertura) valido per l'intero sistema multilivello, e di una procedura (la quantificazione) ora estesa anche alla legislazione regionale, consente di far tesoro dell'esperienza sviluppata nel processo di quantificazione degli oneri per la legislazione ordinaria statale, al fine di trarre utili suggerimenti per la migliore applicazione della metodologia.

2 Indicazioni metodologiche dall'esperienza di quantificazione degli oneri delle leggi dello Stato

2.1 Con la legge 362 del 1988 furono introdotte nell'ordinamento procedure di quantificazione degli oneri degli atti normativi, premessa per una sostanziale innovazione delle prassi parlamentari, e per l'adeguamento delle strutture amministrative dei due rami del Parlamento. Le procedure di quantificazione possono essere considerate strumentali all'attuazione dell'attuale terzo comma dell'articolo 81, in quanto volte a fare emergere l'onere recato dalle disposizioni di spesa. L'intento del legislatore del 1988 fu di impedire una delle forme classiche di elusione della norma costituzionale, consistente nella sottostima dell'onere delle leggi di spesa. Fino alla legge 362 del 1988, la valutazione degli oneri delle nuove leggi rimaneva un procedimento interno alle amministrazioni statali, e in particolare al MEF. L'approvazione delle norme di copertura non si poteva giovare di una relazione tecnica esplicativa. La copertura stessa delle leggi con oneri pluriennali si riferiva solo al primo anno del bilancio triennale, sebbene la Corte costituzionale, già dalla sentenza numero 1 del 1966, avesse attribuito alla copertura il mantenimento tendenziale "dell'equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri". Con la legge 362 le analisi da svolgere in sede governativa e parlamentare per la quantificazione degli effetti finanziari dei progetti di legge furono ampiamente istituzionalizzate.

2.2 La legge prescrive che ciascun disegno di legge d'iniziativa governativa (e gli emendamenti predisposti nel corso dell'esame) debba essere corredato da una relazione tecnica redatta dalle amministrazioni di spesa (che conoscono più di ogni altro l'oggetto normativo che si vuole introdurre) e certificata dal MEF (che deve invece confermare la compatibilità dell'innovazione con la struttura del bilancio). La relazione "sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture" deve essere redatta "con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti" (ora articolo 17, comma 3 della legge 196 del 2009). Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sui saldi finanziari. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica in sede di esame parlamentare. Ai fini della copertura la relazione tecnica evidenzia "gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali" e indica "i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria" (comma 4). Il catalogo predisposto dal legislatore per la redazione delle relazioni

tecniche è a maglie molto larghe, anche se i criteri per la redazione furono sintetizzati in uno specifico DPCM (la cosiddetta circolare De Mita del 29 aprile 1988). Una volta definita la RT da parte dell'amministrazione di settore, è inviata alla RGS per la verifica della congruità con gli equilibri di bilancio. In questa fase gioca un ruolo importante anche la Presidenza del Consiglio, che iscrive all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri solo i provvedimenti che abbiano ottenuto l'assenso del MEF. In generale, dall'esame della (ormai trentennale) esperienza statale emerge una significativa evoluzione delle relazioni tecniche.

2.3 Per svolgere il nuovo compito di verifica in sede parlamentare furono istituiti, all'inizio degli anni novanta del secolo scorso, i servizi del bilancio presso i due rami del Parlamento (che continuano a sussistere anche dopo l'insediamento, nel 2014, dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio).

Le commissioni bilancio si avvalgono, in occasione del parere sulle conseguenze finanziarie dei progetti di legge, dell'istruttoria compiuta dai servizi del bilancio, che sono figli della riforma del 1988, a seguito della quale si rendeva necessaria una struttura specializzata capace di analizzare le relazioni tecniche.

Fin dall'avvio di queste strutture, i principali problemi registrati sono stati: la qualità delle relazioni tecniche, spesso insufficiente; l'elevato grado di modifica dei testi normativi nel corso dell'esame parlamentare, con la conseguente difficoltà di utilizzare la relazione tecnica, spesso non prontamente integrata; la crescente rilevanza della sessione di bilancio con disposizioni eterogenee e sommariamente quantificate. Questioni tuttora attuali, in particolare l'ultima con il passaggio, dal 2016, al bilancio integrato. L'attività dei servizi del bilancio (e su un piano più consistente quella dell'UPB) costituisce un'opportuna procedura istituzionalizzata di controllo e verifica delle decisioni finanziarie del governo. Ed è attraverso queste attività che si rivelano pure quei comportamenti di elusione finanziaria, che in vario modo accomunano Governi e Parlamenti. La verifica delle tipologie di spesa rivela, infatti, una diffusa tendenza del decisore politico ad adottare comportamenti elusivi in massima parte riconoscibili nella procrastinazione e nella sottovalutazione degli effetti finanziari delle decisioni di spesa. Dall'azione di verifica della quantificazione degli oneri sviluppata dai servizi parlamentari del bilancio in quasi trenta anni di attività, possono essere tratte utili indicazioni sulle metodologie di quantificazione. Una prima tipologia di spesa è quella inerente alla fissazione del cosiddetto "tetto di spesa", con cui si qualifica il limite massimo di stanziamento entro il quale contenere le prestazioni disposte dalla norma legislativa. In apparenza si tratta della fattispecie più semplice, che risolve "in se"

il problema della quantificazione e rende il conseguente reperimento della copertura, un semplice esercizio contabile di ricognizione delle dotazioni di bilancio. Anche l'azione dei vari soggetti impegnati nella verifica della quantificazione è in apparenza facilitata: la relazione tecnica si limita, infatti, a indicare una cifra, senza generalmente aggiungere molto altro. Si pongono, tuttavia, almeno due questioni rilevanti: la natura della spesa cui è applicato il tetto e la tipologia dell'intervento che è con esso attivato. La prima questione presenta rilevanti difficoltà interpretative, poiché non è sempre agevole distinguere tra disposizioni (alle quali non sarebbe applicabile la fattispecie del tetto) che radicano diritti nei soggetti destinatari e potestà subordinate alle dotazioni di bilancio. Riguardo alla seconda questione, anche nel caso in cui la tipologia di spesa fosse configurabile come limite invalicabile, andrebbe, nella relazione tecnica, comunque illustrato il progetto elaborato dall'amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alle finalità della norma. In altri termini, la fissazione di un tetto, che non tenga in debito conto il numero dei beneficiari e l'ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi, che il legislatore sarà in qualche modo costretto a intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato, vanificando così anche le insufficienti risorse inizialmente allocate. È importante quindi una stima del fabbisogno complessivo correlato all'implementazione di un intervento (in particolare d'investimento), anche se le risorse destinate dall'innovazione normativa contribuiscono solo al soddisfacimento di una sua frazione. Complementare alla precedente tipologia di spesa è la fattispecie connessa all'attribuzione di diritti soggettivi o obblighi di prestazioni a richiesta. In questi casi, tipici della legislazione in campo sociale (sanità, assistenza, istruzione) l'Amministrazione ha l'obbligo di eseguire la prestazione, anche se le risorse allocate fossero insufficienti. In molti casi, in cui sono radicati diritti soggettivi in campo sociale, si pongono problemi rilevanti di quantificazione, per l'elevato grado d'indeterminatezza della platea dei beneficiari, che si riflette sulla possibilità di eseguire simulazioni del costo dei benefici ipotizzati dalle disposizioni; di qui la necessità di valutare gli effetti nell'ambito delle tendenze (economiche, sociali, demografiche) del settore. Una svolta nelle metodologie di quantificazione in ambito governativo si è avuta con l'approvazione del cosiddetto decreto taglia-spese (decreto-legge 194 del 2002, convertito nella legge 264). Con questa legge è stata "forzata" nell'ordinamento contabile una tipologia di oneri di natura binaria: il tetto di spesa e le previsioni da collegare a una clausola di salvaguardia. Le distorsioni prodotte da quest'ultima fattispecie, soprattutto nella sua versione generalizzata all'intera manovra di bilancio, hanno indotto il legislatore del 2016 (con la legge 163) a eliminarla, anche se la prassi recente (da ultimo la legge di bilancio per il 2019 - legge 145/2018) ha agito in

difformità. Il tentativo era stato quello di ricondurre la ricostruzione dell'impatto finanziario a una logica semplificatrice guidata dagli stanziamenti di bilancio ("ogni autorizzazione di spesa", si precisava in una circolare della RGS, "viene 'plafonata' nella misura dell'onere previsto, che diviene quindi un tetto di spesa invalicabile; ciò al fine di evitare che, mediante successivi adeguamenti, dell'onere dovuti a mutamenti di parametri o variabili, pur eventualmente previsti dalla norma, si possa, di fatto, superare il vincolo di copertura"). Come ha rilevato la Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 184 del 2016, la finalità del sistema contabile è quella 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". Questa complessità può essere sciolta, con riferimento alla legislazione onerosa, solo con un'attenta quantificazione degli oneri, capace di utilizzare pienamente gli strumenti esistenti per misurare l'impatto finanziario, diretto e indiretto, di ogni nuova disposizione, e rinviando al decisore la scelta sulla correzione di eventuali scostamenti (le cosiddette "azioni conseguenti" previste sin dalla legge 468 del 1978 e ribadite nella legge rinforzata - 243 del 2012 - con riferimento al meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale - articolo 8). A questo ha provveduto la riforma del 2016, che ha mantenuto in piedi un procedimento "amministrativo" solo per l'anno in corso. Il MEF, sentito il ministro competente, riduce gli stanziamenti con un decreto. Se lo scostamento deborda la capacità del singolo ministero, è previsto un DPCM (proposto dal MEF e deliberato dal Consiglio dei Ministri) per ridurre gli stanziamenti di più ministeri (con un parere parlamentare da conferire entro sette giorni). Per gli anni successivi a quello in corso, la soluzione del problema è rinviata alla legge di bilancio, quindi alle scelte che il decisore assumerà con la sua approvazione. Le minori spese presentano spesso difficoltà di quantificazione perché connesse a riforme di comparti delle amministrazioni pubbliche (le cosiddette norme ordinamentali); i risparmi di spesa non sono il risultato di analitiche procedure di quantificazione, ma spesso si configurano come un vincolo-obiettivo. Un evidente intento elusivo si rivela nei casi di "riduzione al margine", quando un rilevante stanziamento è "limato" per finanziare una spesa micro-settoriale. In questo modo s'introduce una spesa aggiuntiva senza internalizzarne il costo. L'esigenza di un'attenta quantificazione è data dalla necessità di misurare adeguatamente lo spazio finanziario che si crea con la sua introduzione. Nel processo di quantificazione degli oneri ha assunto particolare rilievo la valutazione degli effetti indiretti. La prima distinzione è tra quelli automatici (che derivano dalla struttura della legislazione che regola il prelievo obbligatorio e non dipendono dalla reazione degli operatori

alle innovazioni normative) e quelli non automatici (che presuppongono una reazione soggettiva dei destinatari). Nel primo caso è pacifica la loro considerazione, mentre nel secondo, dovrebbe essere subordinata alla possibilità di eseguire una loro stima concreta, pena il rischio di ammettere, con grande latitudine, forme di auto-copertura. Altro elemento, che il legislatore del 2016 ha messo sotto controllo dal punto di vista normativo, sono le cosiddette clausole di non onerosità, di cui è evidente l'effetto elusivo, quando si chiede a una struttura amministrativa di svolgere un nuovo compito, talvolta complesso, senza che discendano "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

3 La copertura finanziaria: profili evolutivi

3.1 La copertura finanziaria delle leggi di spesa, disciplinata nell'articolo 17 della legge 196 del 2009, ha registrato diversi interventi del legislatore e, tra questi, il più rilevante è senza dubbio quello riguardante la richiamata questione della eliminazione della clausola di salvaguardia. Per quanto concerne le classiche fonti di copertura si richiamano: l'utilizzo di accantonamenti di bilancio (fondi speciali); l'aumento delle entrate (con la limitazione del non peggioramento del risparmio pubblico da parte del provvedimento che modifica il pavimento normativo); e la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa.

3.2 Il legislatore del 2016 ha aggiunto una nuova fattispecie: la "modifica o soppressione di parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa" (lettera a-bis del comma 1); mentre resta esclusa la destinazione delle maggiori entrate rispetto alla legislazione vigente per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrata (che, secondo il comma 1 bis, introdotto nel 2011 dalla legge 39, vanno destinate al miglioramento dei saldi). Altra importante innovazione del 2016, che rileva nell'analisi della legislazione regionale, è data dalle disposizioni per le clausole di neutralità finanziaria. La relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti da queste disposizioni, esponendo "i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi d'invarianza sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e nelle relative unità gestionali utilizzabili per le finalità indicate" nelle nuove disposizioni, "anche attraverso la loro riprogrammazione" (comma 6 bis).

Con la piena attuazione della riforma costituzionale del 2012 la copertura si diluisce nell'equilibrio. Ovviamente resta per ogni specifica innovazione normativa che modifica l'assetto preesistente (e permane il principio della quantificazione, che ne è prerequisite); e deve essere distinto tutto quello che varia la base di partenza (la cosiddetta legislazione vigente), per

consentire al decisore una scelta consapevole. Il bilancio integrato, però, definisce le variazioni quantitative necessarie per approssimare gli obiettivi programmatici, che sono anche dei vincoli; e ciò è realizzato modificando le politiche pubbliche sulla base dell'indirizzo politico. La distinzione, tra le scelte attivate nella sessione, e quelle successive, che si era già attenuata molto nel passato, tende, con il bilancio integrato, a esaurirsi (al netto, ovviamente di aggiustamenti e imprevisti). Il bilancio integrato si deve contenere (o espandere) nei margini concordati a livello europeo e, dentro questo confine, si manifesta la funzione allocativa. Per questo è molto importante conoscere le convenzioni sulle quali è costruita la base di riferimento della manovra (relazione tecnica su entrambe le sezioni del bilancio). Pavimento normativo (pluriennale e esteso alla intera pubblica amministrazione), morfologia del documento contabile (unificato e articolato in segmenti modificabili), concentrazione delle decisioni finanziarie nella sessione (variazioni quantitative delle politiche) enfatizzano l'equilibrio strutturale nelle diverse articolazioni.

3.3. Nel corso del 2018, in occasione delle relazioni trimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazioni degli oneri che la Corte dei conti redige in attuazione dell'articolo 17, comma 9, della legge numero 196 del 2009 (deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/18; n. 16/SSRRCO/RQ/18; n. 4/SSRRCO/RQ/19), sono state evidenziate alcune criticità che si ripropongono anche nell'ambito della legislazione regionale lombarda, oggetto d'esame nella presente relazione.

In particolare, si fa riferimento all'elevata frequenza del "rinvio alle risorse in essere", che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti e, in tale caso, il problema si sposta sulla "scarsa trasparenza" dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali.

Altro elemento di attenzione da parte della Corte dei conti è costituito dalla modalità con cui viene individuata l'onerosità, o meno, degli interventi, con riguardo alle normative di revisione di settore. In tali casi, difatti, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi rispetto alla legislazione precedente, unitamente ad un arricchimento del corredo informativo delle Relazioni tecniche, soprattutto ai fini della migliore intellegibilità della reale portata normativa e, di conseguenza, finanziaria del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore.

Ancora, la Corte evidenzia come sia scarsamente ispirata al principio di trasparenza la mancata quantificazione degli oneri laddove le spese sono ricondotte a linee di spesa già inserite nei saldi tendenziali. In tali casi, difatti, risulta molto difficile una verifica della sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura, stante la struttura sintetica dei saldi.

Altro punto di attenzione in tema di copertura finanziaria e correlata adeguatezza delle Relazioni tecniche è costituito dal rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio. Di sovente, difatti, le Relazioni tecniche non danno conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza può comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio. A tale proposito, si evidenzia come, nelle ipotesi di spesa inderogabile, ricorra l'esigenza di coperture sicure, non irrazionali o arbitrarie, in linea con la giurisprudenza costituzionale in materia (vd. sentenza della Corte costituzionale n. 70/2012).

Sempre attuali, oltre che ricorrenti, sono le osservazioni in tema di clausole di neutralità, rispetto alle quali la Corte dei conti ha sempre evidenziato la necessità di indicare l'entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria.

Il ricorso disinvolto alle clausole di neutralità nonché il rinvio a coperture su stanziamenti di bilancio (fenomeni che sono riscontrabili anche nelle leggi regionali oggetto della presente relazione) sono, ad avviso della Corte, sintomo di scarsa accuratezza delle Relazioni tecniche. Si continua a verificare, difatti, la redazione di Relazioni tecniche che non sempre consentono una chiara e trasparente ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati nelle leggi. Tali Relazioni tendono a limitarsi a fornire elementi di sintesi o descrittive e, in ogni caso, insufficienti per una piena e consapevole comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Sul punto, una possibile chiave di lettura può essere la tempistica estremamente breve in cui spesso matura una decisione legislativa (in particolare, nel caso di presentazione degli emendamenti), a cui non si allinea la collaborazione delle strutture amministrative competenti, le quali vengono a trovarsi in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti finanziari.

Già in occasione della precedente relazione, peraltro, era stato evidenziato come le ragioni dell'inadeguatezza delle Relazioni tecniche potessero essere affrontate attraverso un maggiore coinvolgimento delle strutture amministrative di riferimento, in modo tale da rafforzare il "tandem" tra il decisore politico e le strutture tecniche di carattere amministrativo.

Il persistere del fenomeno, peraltro, come evidenziato dalla Corte dei conti nella recente deliberazione n. 4/SSRRCO/RQ/19, introduce elementi di incertezza in ordine agli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa, "il che vale - anche se in tono minore - pure nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, quando l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere soprattutto in presenza non solo di diritti soggettivi come tali espressamente dichiarati dalla norma, ma anche di una serie di situazioni più sfumate soggettivamente rilevanti e difficilmente comprimibili (ovvero modulabili) per tenere conto delle risorse di volta in volta disponibili". Eventuali sottostime degli oneri, impossibili da verificare ex ante in assenza di Relazioni tecniche esaustive, potrebbero, pertanto, rappresentare la premessa di evoluzioni negative delle grandezze di finanza pubblica e tradursi in fenomeni gestionali, come ad esempio i debiti fuori bilancio, contrastanti con i principi di bilancio previsti dalla normativa vigente (*in primis*, veridicità, attendibilità, verificabilità, congruità, coerenza, trasparenza e significatività).

Viene, invece, considerato dalla Corte, come elemento positivo, l'esplicitazione dell'istituto della cd. clausola di monitoraggio, che non è espressamente menzionata nella legge di contabilità se non come iter interno al Ministero dell'economia e delle finanze e che, se si concretizza in una relazione al Parlamento in base ad una norma ad hoc, potrebbe dare luogo ad un istituto nuovo, finalizzato a rendere trasparente il processo di valutazione degli effetti finanziari di una norma, anche prima dell'adozione di eventuali interventi correttivi. Ciò rileva principalmente in presenza di variabili cd. "esogene" rispetto alla norma, come possono essere i comportamenti dei destinatari, l'influsso di variabili legate all'andamento dell'economia, ecc.

4. Le fonti normative della Regione Lombardia

4.1 La legge di contabilità regionale (legge 34 del 1978) disciplina all'articolo 28 la Relazione tecnica. A tale proposito, nella Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Lombardia approvate nell'anno 2017, approvata da questa Sezione con deliberazione SRCLOM/196/2018/RQ, e a cui si rinvia,

è stata ampiamente esaminata la normativa sopra menzionata. Rispetto a quanto riportato nella relazione sulle leggi regionali del 2017, difatti, nel corso del 2018 non vi sono stati cambiamenti o modifiche significative, come è emerso dall'istruttoria svolta con la Regione Lombardia, di cui alla nota di questa Sezione del 1 marzo 2019 prot. 2396 e relativo riscontro della Regione di cui alla nota del 7 marzo 2019 prot. 2599.

Dall'esame delle leggi regionali del 2018, di cui si tratterà più diffusamente in seguito nella Sezione II, si evidenzia sin da ora che, nell'ambito dei provvedimenti aventi ad oggetto le incorporazioni e fusioni tra comuni, che vengono preceduti dallo svolgimento di consultazioni popolari, è stata adottata la DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018, relativa alle modalità di copertura dei rimborsi-spese per la consultazione popolare, di cui all'articolo 9 bis della l.r. 29/2006.

I criteri disposti con la DGR in parola sono:

- a) per le spese dovute per competenze fisse spettanti ai componenti dei seggi elettorali (1 presidente, 1 segretario e 3 scrutatori o 4 per i casi previsti da specifiche ipotesi legislative) si applicano le misure indicate dall'articolo 1 della legge n. 70/1980 e pertanto:
 - seggi ordinari: Presidenti Euro 130 - Scrutatori e segretari Euro 104;
 - seggi speciali: Contributo forfetario determinato nella misura di euro 79 per il Presidente ed Euro 53 per gli Scrutatori;
- b) per le spese relative al presidio dei seggi da parte della Forza pubblica, nella misura consentita dalle disposizioni normative vigenti, fino ad un massimo di Euro 1.000 per ogni agente impegnato e fino ad un massimo di due agenti per ogni sede di voto;
- c) per tutte le altre spese ammissibili si prevede un budget per Comune sino all'importo massimo di Euro 2.300, a cui sommare Euro 500 per ogni sezione elettorale ed ulteriori Euro 500, sempre per sezione elettorale, per i rimborsi relativi alle spese di realizzazione e consegna dei materiali necessari per lo svolgimento delle procedure di votazione, di scrutinio e di proclamazione dei risultati.

Nel corso del 2018, sono state approvate n. 6 leggi regionali (n. 14, n. 20, n. 21, n. 26, n. 27, n. 28) e in tutte le relative Relazioni tecniche la quantificazione degli oneri derivanti dalla consultazione elettorale viene effettuata secondo le indicazioni della DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018.

Tutte le leggi regionali interessate individuano in uno specifico articolo (rubricato “norma finanziaria”) la quantificazione della spesa relativa al rimborso ai comuni per la consultazione popolare, con l’indicazione della missione/ programma/ titolo.

Si osserva, inoltre, che in alcune Relazioni tecniche che accompagnano le leggi in parola viene specificato se, oltre al rimborso spese per la consultazione popolare, sia dovuto, o meno, un contributo *una tantum*, previsto dall’articolo 20, comma 4bis, della l.r. 19/2008, secondo cui *“In caso di fusione della maggioranza o di tutti i comuni aderenti ad un’unione di comuni lombarda, al nuovo comune istituito a seguito della fusione spetta un contributo una tantum, rapportato all’ultimo contributo ordinario erogato alla stessa unione ai sensi del regolamento regionale...La disposizione di cui al primo periodo si applica anche in caso di fusione per incorporazione”*.

Sul punto, tuttavia, si rappresenta che, ove tale contributo sia dovuto, non vi è nel testo di legge un riferimento allo stesso, né nella Relazione tecnica e nella scheda per la copertura finanziaria viene sempre specificato il relativo onere e l’imputazione a bilancio (a titolo esemplificativo, come si specificherà meglio in seguito, nella Relazione tecnica che accompagna la l.r. n. 26/2018 si prevede che il contributo sarà corrisposto nell’ambito delle risorse allocate alla missione 18 programma 1 titolo 1 del bilancio regionale 2018-2020, mentre nella Relazione tecnica che accompagna le l.r. n. 27/2018 e n. 28/2018 non vi è alcun riferimento a riguardo).

Da ultimo, si rappresenta che, nell’ambito dell’analisi della relazione annuale sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nel 2017, presentata dal Presidente della Regione Lombardia (redatta ai sensi dell’articolo 1, comma 6, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, di cui alla deliberazione di questa Sezione n. 124/2019/FRG la Regione Lombardia ha dichiarato che *“Per assicurare una regolazione di qualità (prevista dallo Statuto d’autonomia della Lombardia all’articolo 44 “Qualità e impatto della normazione”) per tutti i progetti di legge proposti nel 2017 dagli assessorati della Giunta regionale, l’Unità Organizzativa Legislativo, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale, anche avvalendosi del supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo istituito ai sensi dell’art. 8, comma 1, lett. b) della l.r. 20/2008, ha verificato il rispetto della tecnica legislativa e della qualità normativa (c.d. ATN), la conformità con le disposizioni e competenze statali, la compatibilità con i principi costituzionali, regionali e delle autonomie locali, nonché con la disciplina comunitaria. Successivamente, nella fase iniziale dell’iter consiliare, gli stessi progetti di legge, nonché i progetti di legge di iniziativa consiliare, sono stati esaminati dal servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale che predispose apposita scheda tecnico-giuridica contenente buona parte dei contenuti dell’ATN, nonché eventuali rilievi circa il rispetto delle “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi*

normativi” di cui alla delibera consiliare del 22 aprile 2008, n. 97. Nel 2017 sono state predisposte schede per la maggior parte dei provvedimenti legislativi approvati”.

Dalla relazione, emerge, altresì, che il Consiglio regionale, con delibera 97 in data 22 aprile 2008 dell’Ufficio di Presidenza, ha adottato il manuale “Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi”, come modificato dal gruppo di lavoro costituito nel luglio 2006 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome in accordo con l’Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI), nel rispetto degli indirizzi del Segretario Generale del Consiglio relativi al mantenimento di elevati standard di qualità nella produzione legislativa, sotto il profilo redazionale e tecnico, anche attraverso il costante utilizzo del manuale di *drafting*. A tale riguardo, nella deliberazione n. 124/2019/FRG, la Sezione *“rammenta quanto osservato nella relazione allegata alla delibera 196/2018/RQ, concernente la verifica delle tipologie di copertura adottate e le tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell’anno 2017; in tale contesto la Sezione ha ritenuto che le ragioni dell’inadeguatezza delle relazioni tecniche possono essere affrontate attraverso un maggiore coinvolgimento degli uffici amministrativi, che hanno gli elementi necessari per la loro costruzione”*.

Sempre nell’ambito della verifica sul sistema dei controlli interni per il 2017, in merito all’impatto della regolazione, in sede istruttoria, è emerso che l’art. 45 dello Statuto della Regione Lombardia, approvato con legge regionale statutaria n. 1 del 30 agosto 2008, ha previsto l’istituzione, in seno al Consiglio regionale, di un Comitato paritetico di controllo e valutazione, attraverso il quale l’Assemblea esercita la funzione di controllo sull’attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali (Statuto, art. 14, comma 2).

Il Comitato è stato istituito nella X legislatura con DCR n. 16 del 7 maggio 2013 ed opera con composizione, modalità e funzioni stabilite dal Regolamento generale del Consiglio. Può proporre l’inserimento nei testi di legge di clausole valutative ed effettuare missioni valutative. L’art. 111 del Regolamento del Consiglio Regionale della Lombardia prevede che il Comitato promuova le missioni valutative d’intesa con le Commissioni consiliari competenti. Inoltre, il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione promuove analisi di implementazione di politiche regionali.

Gli esiti del controllo e della valutazione sono resi pubblici ed il Comitato ne cura la divulgazione anche tramite il sito internet del Consiglio regionale (Regolamento generale del Consiglio, art. 109, comma 3).

Con riferimento al 2017, la Regione ha segnalato:

- l’inserimento della clausola valutativa in 9 testi di legge sulle 43 promulgate nel 2017;

- l'esame, da parte del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione del Consiglio regionale, di ventitré relazioni di rendicontazione alle leggi regionali (riferite ad altrettante clausole valutative di leggi precedentemente approvate);
- l'adozione della l.r. 8 agosto 2017, n. 20 "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini", che prevede, tra l'altro, l'adozione di un programma triennale per il controllo e la valutazione delle politiche regionali e i successivi aggiornamenti annuali, entro il 31 ottobre di ogni anno (art. 2, comma 1).

La Regione ha, inoltre, comunicato che *l'attività valutativa ha fatto emergere criticità normative che sono state utili anche ai fini dell'intervento di razionalizzazione dell'ordinamento regionale di cui alla l.r. n. 5/2018*, mediante l'abrogazione di disposizioni regionali, di cui sono stati fatti salvi gli effetti prodotti fino all'entrata in vigore della citta legge regionale 5/2018.

La "Relazione Annuale al Consiglio regionale - Le attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali nel 2017 e nella X Legislatura" è stata approvata dal Comitato Paritetico nella seduta dell'11 gennaio 2018 e condivisa dall'Assemblea con Ordine del Giorno n. X/26470 del 18 gennaio 2018.

Detta relazione fornisce tra l'altro, il quadro delle politiche regionali oggetto di valutazione, nonché i dati di sintesi dell'attività svolta dal Comitato dalla sua costituzione nel 2013 fino al gennaio 2018.

Ciò posto, la Sezione, nel prendere atto dell'adozione, con legge regionale 20/2017, di misure di controllo dell'attuazione delle leggi regionali e di valutazione dell'impatto della regolazione, affidate al Consiglio regionale in coordinamento con le strutture della Giunta, auspica che tale attività venga proseguita e implementata, in modo da mantenere un costante monitoraggio, anche a lungo termine, sull'attuazione e sugli effetti prodotti dagli interventi normativi, contribuendo all'innovazione normativa e all'effettività delle politiche regionali.

5. Le principali sentenze della Corte costituzionale del 2018 in materia di spesa e bilancio pubblico

Nel corso del 2018, la Corte costituzionale si è pronunciata in diverse occasioni in materia di spesa regionale, con riflessi rilevanti sulla legislazione regionale in materia di spesa pubblica e di bilancio. La rassegna completa della giurisprudenza costituzionale è inserita nelle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, a cura delle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi dell'articolo 17, comma 9, della

legge n. 196/2009 (deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/18; n. 16/SSRRCO/RQ/18; n. 4/SSRRCO/RQ/19).

Rispetto alle pronunce di seguito indicate, si vuole porre l'attenzione principalmente alle sentenze n. 147 e n. 172 del 2018, in quanto strettamente collegate alla tecnica di quantificazione degli oneri e alla copertura della spesa. La Consulta, come di seguito meglio evidenziato, chiarisce che: l'omessa la quantificazione dell'onere comporta la violazione del principio di copertura; non è consentita la copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata, giacché ciò si traduce, di fatto, in un'assenza di copertura finanziaria che deriva dalla indisponibilità delle somme.

A tale riguardo, si ribadisce l'importanza di redigere con accuratezza le Relazioni tecniche, affinché le stesse siano utili strumenti per la ricostruzione del percorso logico seguito per la quantificazione degli oneri riportati nelle disposizioni normative.

Si riportano, di seguito, alcune delle principali pronunce della Consulta, utili per una corretta impostazione della legislazione regionale in materia di spesa e di bilancio, sebbene nessuna delle pronunce in esame abbia riguardato disposizioni legislative della Regione Lombardia.

-Sentenza n. 1/2018: con tale pronuncia, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della regione Toscana, con cui si autorizzava la Giunta a derogare dal 2017 ai vincoli relativi alle assunzioni stabiliti dalla vigente normativa. La Corte ha censurato la norma regionale, in quanto la stessa si poneva in contrasto con i limiti in materia di assunzioni, posti dalla legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015), quale norma interposta della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117, 3 comma, Cost., volta al contenimento e controllo della spesa nel settore pubblico.

-Sentenza n. 61/2018: con tale pronuncia la Corte, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 202, della legge n. 190/2014 (avente ad oggetto la realizzazione di azioni relative al piano straordinario per la promozione del made in Italy), ha espresso importanti principi in tema di competenze statali e regioni, di cui all'articolo 117 Cost. In particolare, la Corte ha precisato che l'interesse nazionale non è sufficiente di per sé a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'articolo 117 Cost., ma che, tuttavia, la limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale

giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze. A tale proposito, la Corte evidenzia come non possano essere ignorate le istanze unificanti che derivano dalla riforma costituzionale del 2012, dal novellato articolo 81 Cost. e dalla legge cd. rafforzata n. 243/2012. Con tale riforma, la legge di bilancio e le altre leggi finanziarie hanno assunto una “regia” di interventi complessi e coordinati, volti ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali, che vanno a coinvolgere inevitabilmente anche le competenze regionali.

-Sentenze n. 61, 71, 74, 78, 87/2018: con cui la Corte ha nuovamente evidenziato la necessità di un’intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, laddove l’oggetto della disciplina legislativa statale vada ad impattare su materie di competenza regionale.

-Sentenza n. 49/2018: tale pronuncia (avente ad oggetto diverse disposizioni della legge n. 16/2017 della Regione Abruzzo, di approvazione del rendiconto generale per l’esercizio 2013, alcune delle quali sono state dichiarate costituzionalmente illegittime) riveste particolare rilievo per l’attenzione che la Corte pone ai principi di “continuità degli esercizi finanziari pubblici” e di “trasparenza, correttezza e chiarezza” dei documenti contabili, da cui deve emergere chiaramente la situazione economico-finanziaria dell’ente, anche in chiave di interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, quale indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori. In particolare, la Corte ha ricordato che l’elevata tecnicità degli allegati di bilancio deve essere necessariamente compensata da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge.

-Sentenza n. 101/2018: tale pronuncia ha grande rilievo, per l’impatto che la stessa ha avuto anche nella successiva legislazione statale. Sul punto, si rammenta che la legge di bilancio 2019 (legge n. 145/2018), all’articolo 1, comma 820 prevede espressamente che *“A decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”*. Con la sentenza in parola, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 466, della legge n. 232/2016, nella parte in cui stabilisce che, a partire dal 2020, ai fini della determinazione dell’equilibrio di bilancio degli enti territoriali, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate

di competenza e nella parte in cui non prevede che l'inserimento dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato nei bilanci dei medesimi enti territoriali abbia effetti neutrali rispetto alla determinazione dell'equilibrio dell'esercizio di competenza. Ne deriva che la mancata previsione della neutralità finanziaria per tutte le partite di entrata e di spesa di natura pluriennale derivanti da programmi, già perfezionati in termini di copertura in esercizi precedenti, comporta un vulnus per l'ente territoriale, con riferimento agli articoli 81 e 97 Cost.

-Sentenza 103/2018: con tale sentenza, la Corte costituzionale ha sancito il principio per cui il contributo a carico della finanza pubblica posto a carico delle Regioni deve essere a carattere temporaneo.

-Sentenza n. 147/2018: particolare rilevanza assume tale pronuncia, in relazione alla quantificazione dell'onere che, ove omessa, comporta la violazione del principio di copertura. La pronuncia, che ha ad oggetto alcuni articoli della legge regionale della Campania n. 13/2017, pone in rilievo come la previsione di cui all'articolo 19, comma 1, della legge n. 196/2009, che è norma specificativa dell'articolo 81, 3 comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la preventiva quantificazione della spesa, posto che non è possibile assoggettare a copertura un'entità indefinita.

Ancora, la Corte evidenzia che, in assenza di quantificazione della spesa, risulta inadeguato anche il rinvio alle risorse disponibili, posto che l'ammontare della spesa potrebbe essere superiore a quello delle risorse disponibili.

-Sentenza n. 172/2018: La Corte sancisce il principio secondo il quale non è consentita la copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata. In particolare, si evidenzia come un'autorizzazione di spesa regionale che preveda l'impiego delle risorse al di fuori degli interventi programmati si traduce, di fatto, in un'assenza di copertura finanziaria che deriva dalla indisponibilità delle somme.

-Sentenza n. 196/2018: la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della regione Liguria, che prevedeva un finanziamento prioritario della retribuzione di risultato e di posizione per la vice-dirigenza. In primo luogo, si evidenzia che la questione è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parifica. In secondo luogo, si evidenzia che l'illegittimità costituzionale deriva dal fatto che gli oneri di spesa previsti dalla disposizione regionale attecchivano ad una voce di spesa che non trovava fondamento nella competenza legislativa regionale, giacché priva della base giuridica costituita

dalla contrattazione collettiva e lesiva della competenza statale in materia di “ordinamento civile”.

Sezione II

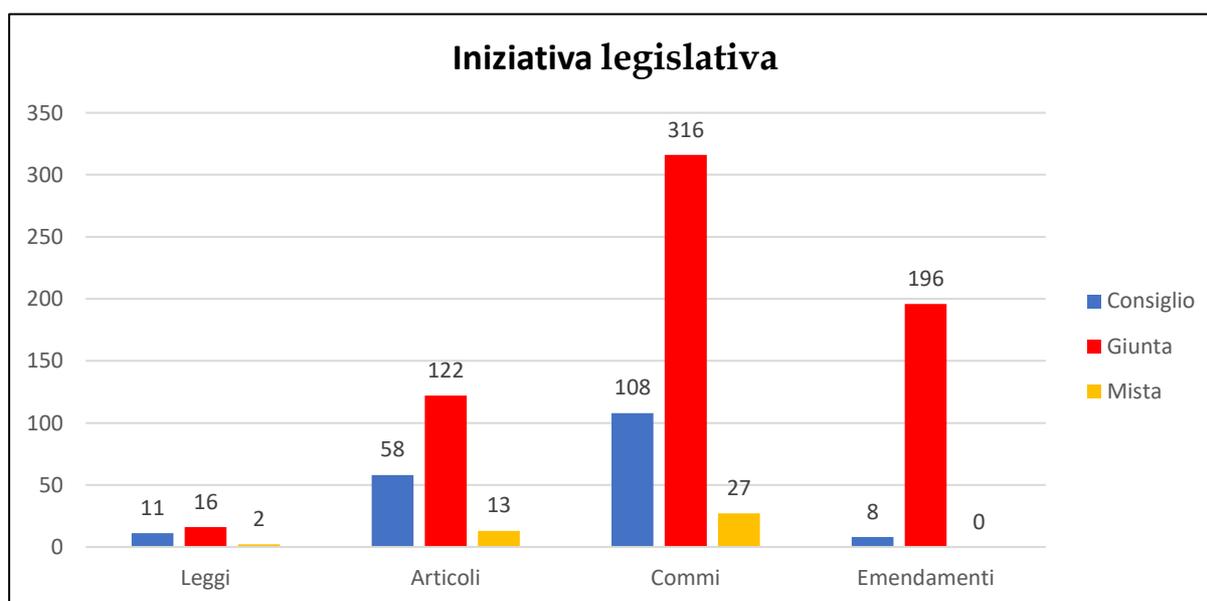
1 Le leggi della regione Lombardia approvate nel 2018

1.1 Un quadro d'insieme

Nel corso del 2018 il consiglio regionale della Lombardia ha approvato 29 leggi. Tra queste si registra la legge di approvazione del rendiconto 2017 (legge 11), e la legge di bilancio per il 2019 - 2021 (legge 25), che non rientrano nell'esame di questo referto. La legge di stabilità per il 2019 (legge 24) e il provvedimento collegato per il 2019 (legge 23) recano oneri dal 1 gennaio 2019, quindi interessano il secondo e il terzo anno del bilancio triennale. Per rendere più completo l'esame dell'impatto della legislazione regionale sul triennio 2018 - 2020 sono stati esaminati, separatamente, anche la legge di stabilità e il provvedimento collegato per il 2018 (rispettivamente la numero 23 e 24, approvati entrambi il 28 dicembre 2018), che interessano invece tutti gli anni del triennio di riferimento in esame (e che erano stati oggetto anche del referto dello scorso anno).

Le 29 leggi approvate nel 2018 si articolano in 193 articoli e 478 commi. Nel complesso, sono stati approvati 247 emendamenti che hanno modificato gli originari testi presentati. L'iniziativa legislativa della Giunta ha riguardato 17 provvedimenti, quella consiliare 10 e per 2 provvedimenti è indicata un'iniziativa mista giunta/consiglio. Il grafico 1 mostra la ripartizione, in valore assoluto delle leggi, articoli, commi ed emendamenti per iniziativa.

GRAFICO 1: INIZIATIVA LEGISLATIVA 2018

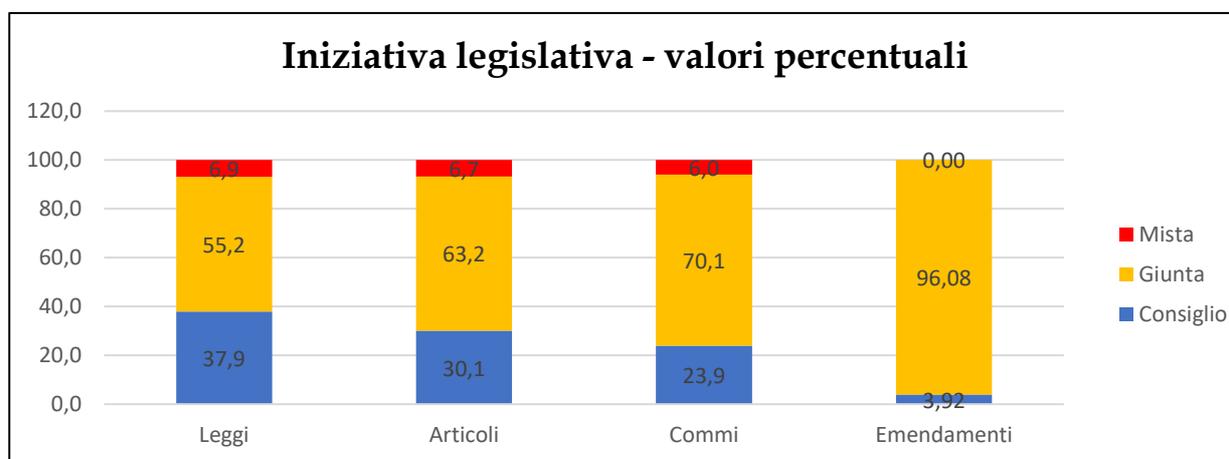


L'iniziativa mista è riferita alle leggi alla cui origine ci sono progetti presentati da entrambi (l'art. 34 dello Statuto regionale riconosce l'iniziativa legislativa a ciascun consigliere regionale, al

presidente della Giunta, al consiglio delle autonomie locali, ad almeno 5.000 elettori, a ciascun consiglio provinciale e ai consigli comunali in numero non inferiore a cinque o con popolazione complessiva di almeno 25.000 abitanti).

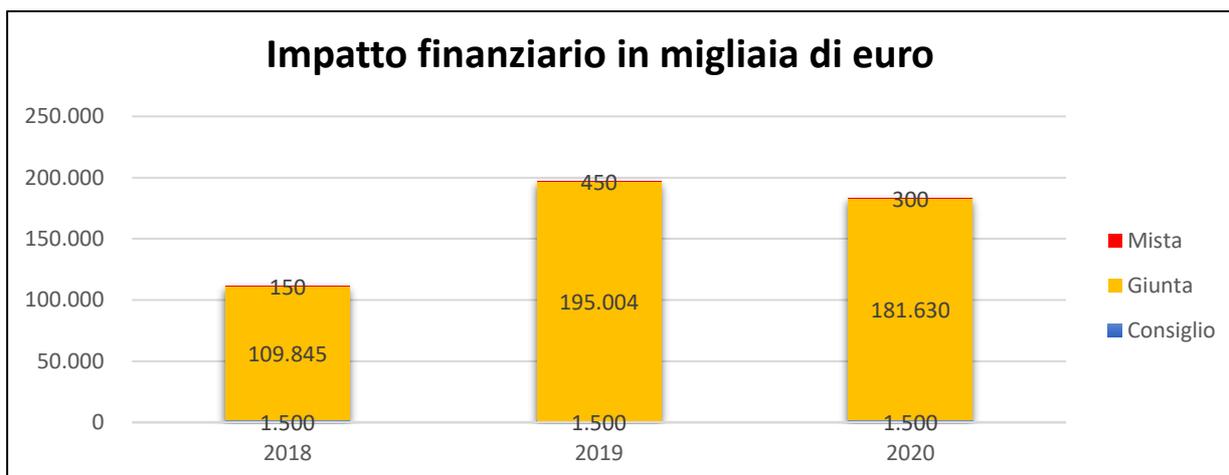
In termini percentuali (Grafico 2) il 55,2 per cento delle leggi è stato di iniziativa della Giunta e ha riguardato i provvedimenti più corposi (63,2 per cento degli articoli e 70,1 per cento dei commi). Le proposte della Giunta hanno anche registrato il maggior numero di modifiche (96 per cento degli emendamenti approvati). Il Consiglio regionale ha sviluppato più di un terzo dell'iniziativa legislativa (37,9 per cento).

GRAFICO 2: INIZIATIVA LEGISLATIVA - VALORI PERCENTUALI



La preponderanza delle iniziative della Giunta aumenta significativamente se si considera l'impatto finanziario (Grafico 3).

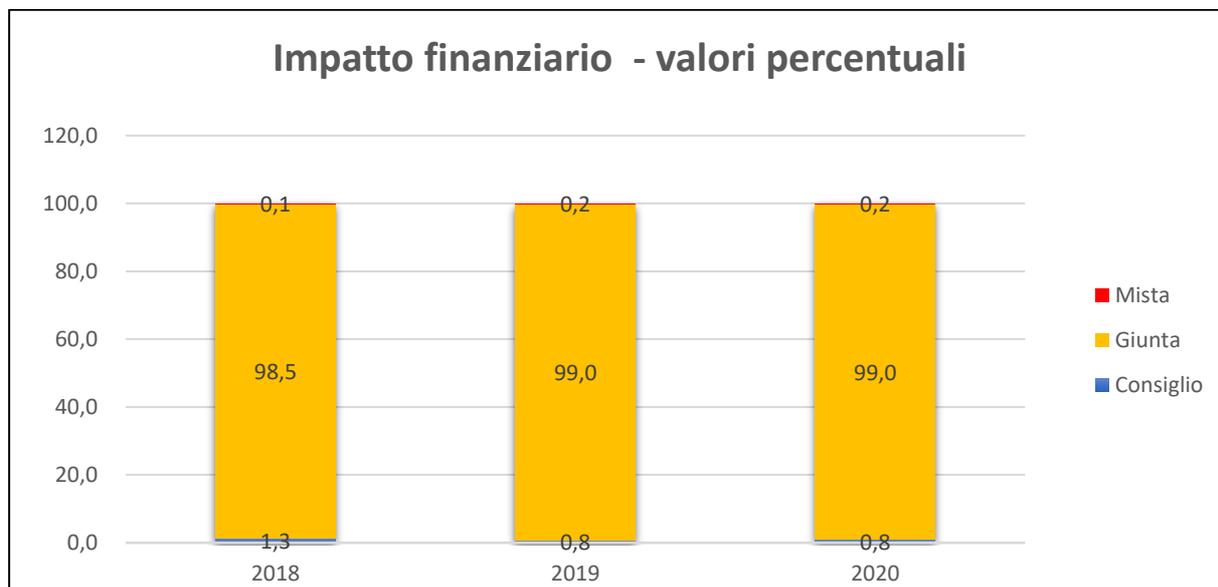
GRAFICO 3: IMPATTO FINANZIARIO



Nel complesso gli oneri rilevati dalla legislazione del 2018 ammontano a 110,9 milioni nel 2018, 196,4 milioni nel 2019 e 182,8 milioni nel 2020.

Di questi importi è attribuito a provvedimenti d’iniziativa governativa una quota pari al 99 per cento (Grafico 4).

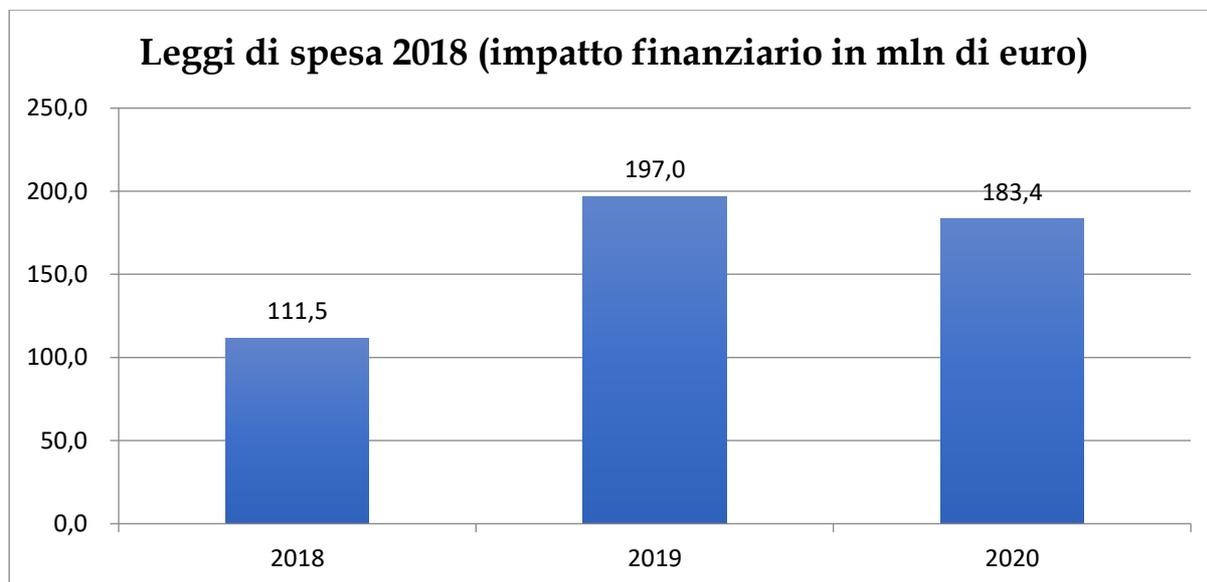
GRAFICO 4: IMPATTO FINANZIARIO - VALORI PERCENTUALI



1.2 L’impatto finanziario

Le leggi approvate nel 2018 hanno sviluppato un impatto finanziario complessivo, nel triennio 2018 - 2020, pari a circa 492 milioni di euro, come ripartito nel grafico 5.

GRAFICO 5: LEGGI DI SPESA 2018 - IMPATTO FINANZIARIO

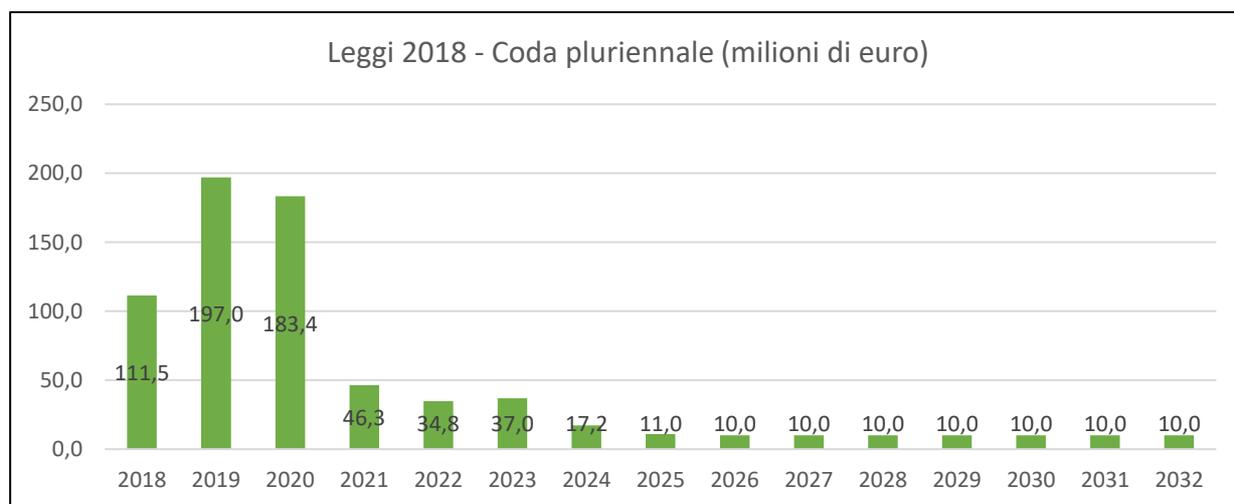


Questi importi, per avere un’indicazione più esatta degli effetti finanziari della legislazione, possono essere integrati in due direzioni considerando: l’effetto finanziario delle leggi approvate che si manifesta oltre il bilancio triennale (una sorta di “coda” prodotta da alcune

leggi soprattutto d'investimento); l'impatto della manovra per il 2018 approvata negli ultimi giorni del 2017, che ha effetto dal primo gennaio dell'anno successivo (si tratta, sotto il profilo cronologico, dei primi provvedimenti, il collegato di sessione e la legge di stabilità, che impattano sul nostro triennio di osservazione e che, per il primo anno, "alimentano" il 2018 in modo significativo, consentendo di integrare la manovra per il 2019, che parte dall'anno successivo.

Il grafico 6 ci mostra la coda pluriennale desumibile dalle leggi approvate nel 2018.

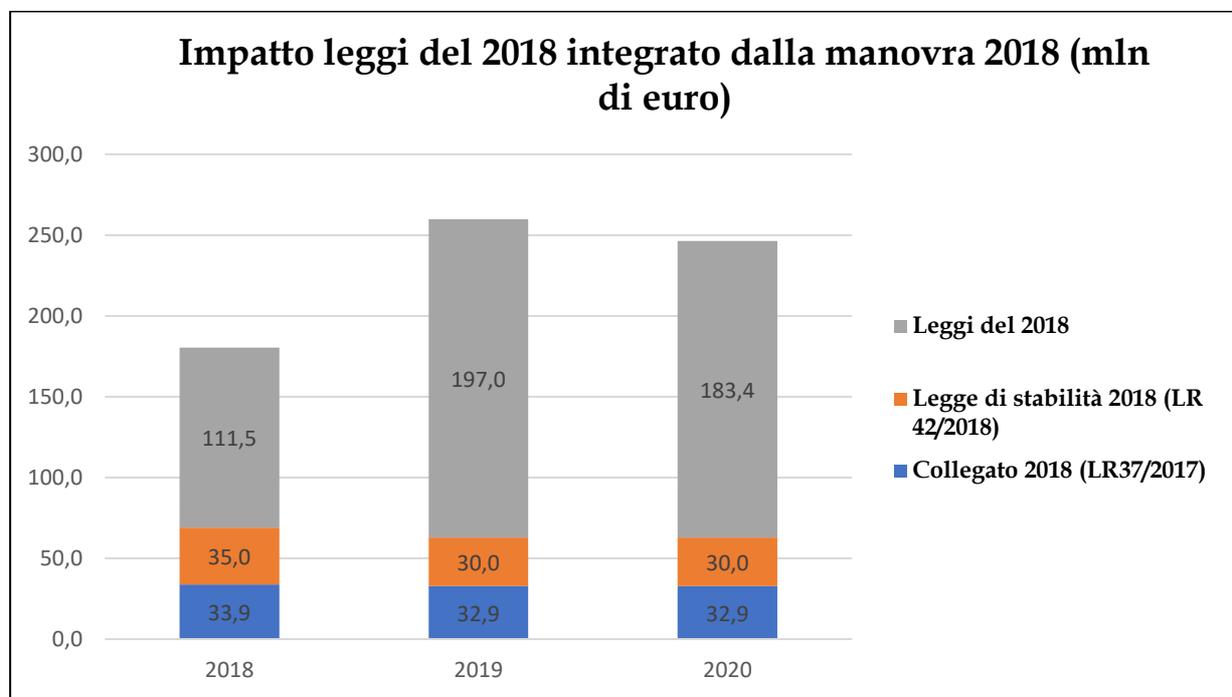
GRAFICO 6: CODA PLURIENNALE



La "coda" è determinata nel 2018 da alcune disposizioni di carattere temporaneo introdotte con la legge di stabilità e con l'assestamento con cui sono stanziati somme oltre l'orizzonte triennale del bilancio. Si tratta degli oneri esplicitamente indicati, che interessano gli anni dal 2021 al 2032. Con riferimento alla legge di stabilità, si tratta del gran Premio autodromo di Monza (5 milioni annui fino al 2024); del potenziamento infrastrutturale del comune di Senago (200.000 euro annui fino al 2023); della ristrutturazione della residenza universitaria di Bergamo (2 milioni nel 2021, 3 nel 2022 e 3,5 nel 2023); del contributo al comune di Cassano Magnago per viabilità (500.000 euro annui nel 2021 e nel 2022, 1 milione nel 2023, 3,1 milioni nel 2024 e 1 milione nel 2025); del contributo per l'ultimazione della metrotramvia di Milano-Limbrate (1,2 milioni annui fino al 2024); del potenziamento del nodo infrastrutturale di Bovisa (7 milioni annui per il 2021 e il 2022 e 16 milioni per il 2023); e degli interventi previsti dal patto per la Lombardia (10 milioni fino al 2032). Per l'assestamento si tratta del potenziamento e della riqualificazione della Rivoltana (8 milioni nel 2021 e 7,75 nel 2022); e il potenziamento di attività di ricerca e studio presso il Consiglio regionale (100.000 euro annui fino al 2023).

La manovra per il 2018 è commentata diffusamente nel punto 3 di questa sezione. L'osservazione insieme alle leggi di spesa approvate nel corso dell'anno consente di avere una rappresentazione più completa dell'impatto finanziario, come mostra il grafico 7.

GRAFICO 7: IMPATTO LEGGI DEL 2018 INTEGRATO DALLA MANOVRA LEGISLATIVA 2018



Rispetto all'anno passato l'inserimento dei provvedimenti approvati alla fine del 2017 non corregge, come accaduto lo scorso anno, l'andamento "a gobba" per l'impatto pressoché uniforme nel triennio del collegato e della legge di stabilità per il 2018. L'impatto finanziario della legislazione resta significativamente più forte negli anni t+2 e t+3 rispetto a t+1.

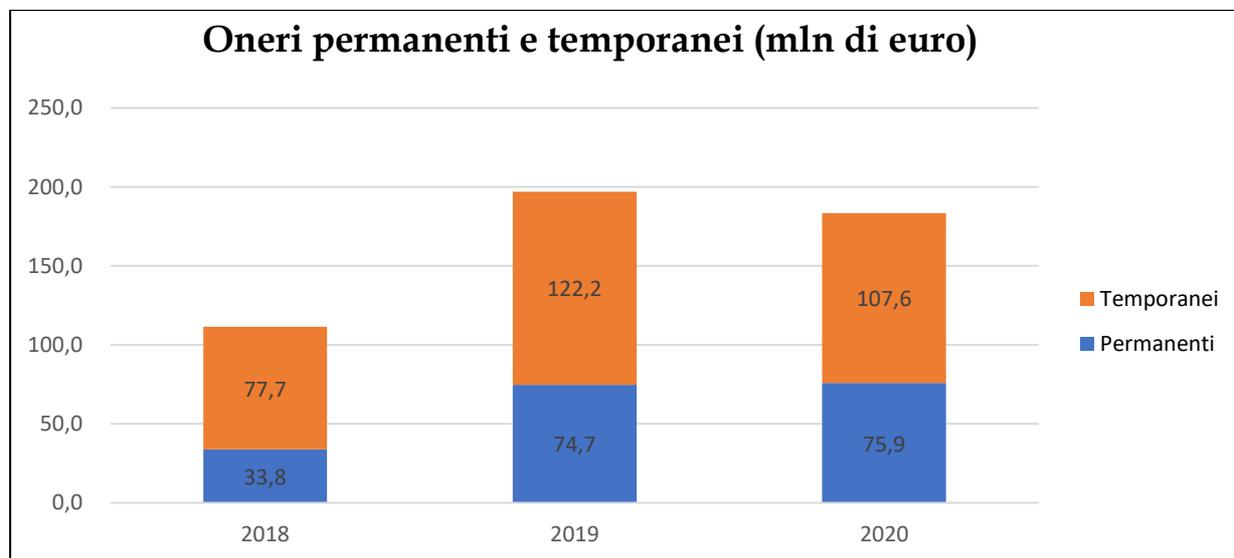
Una distinzione rilevante tra gli oneri recati dalla legislazione di spesa approvata nel 2018 è quella tra i permanenti e i temporanei. I primi sono destinati a elevare il pavimento normativo in maniera irreversibile (a meno di un intervento normativo in direzione contraria) e vanno quindi valutati con particolare attenzione. Sotto questo profilo sarebbe opportuno evitare di affidare la quantificazione al bilancio in esercizi ricompresi nell'orizzonte triennale.

Il legislatore nazionale nel 2016 ha abolito la distinzione tra bilancio annuale e pluriennale, stabilendo la natura triennale del bilancio pubblico. Questa innovazione, che intende enfatizzare la programmazione di bilancio, rafforza l'esigenza di quantificare oneri di natura non temporanea per ciascun anno del triennio, facendo partire la modulazione dall'anno t+4. La prassi di anticipare il rinvio dello stanziamento può essere considerata elusiva poiché riduce fittiziamente l'impatto sugli anni successivi al primo (o al secondo). Per questo, nei casi in cui

con maggiore evidenza si poteva evincere dalla norma il suo carattere permanente, è stato proiettato l'impatto a regime fino al 2020 (i valori sono rappresentati in corsivo nelle tabelle in appendice per distinguerli da quelli desunti dalle schede regionali).

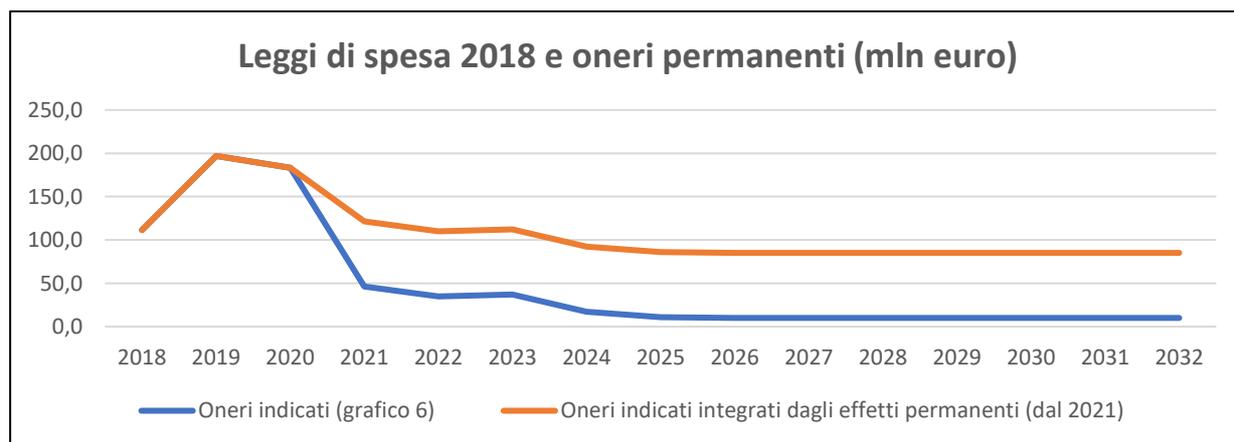
La distinzione tra oneri permanenti e temporanei si desume dal grafico 8.

GRAFICO 8: ONERI PERMANENTI E TEMPORANEI



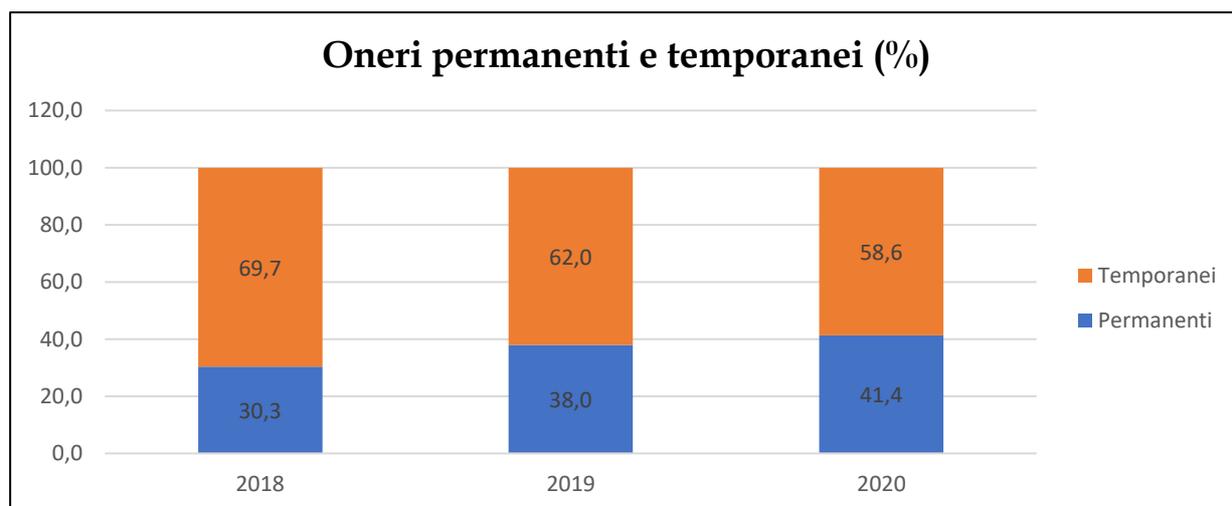
Gli oneri permanenti crescono nell'anno t+3 da 33,8 a 75,9 milioni, che rappresenta il flusso a regime. L'effetto è quello di una traslazione del pavimento normativo vigente, come mostra il grafico 9, dov'è rappresentata la traslazione verso l'alto della "coda" già richiamata.

GRAFICO 9: LEGGI DI SPESA 2018 E ONERI PERMANENTI



In termini percentuali gli oneri permanenti crescono nel corso del triennio passando dal 30,3 al 41,4 per cento tra il primo e il terzo anno (grafico 10).

GRAFICO 10: ONERI PERMANENTI E TEMPORANEI - PERCENTUALI

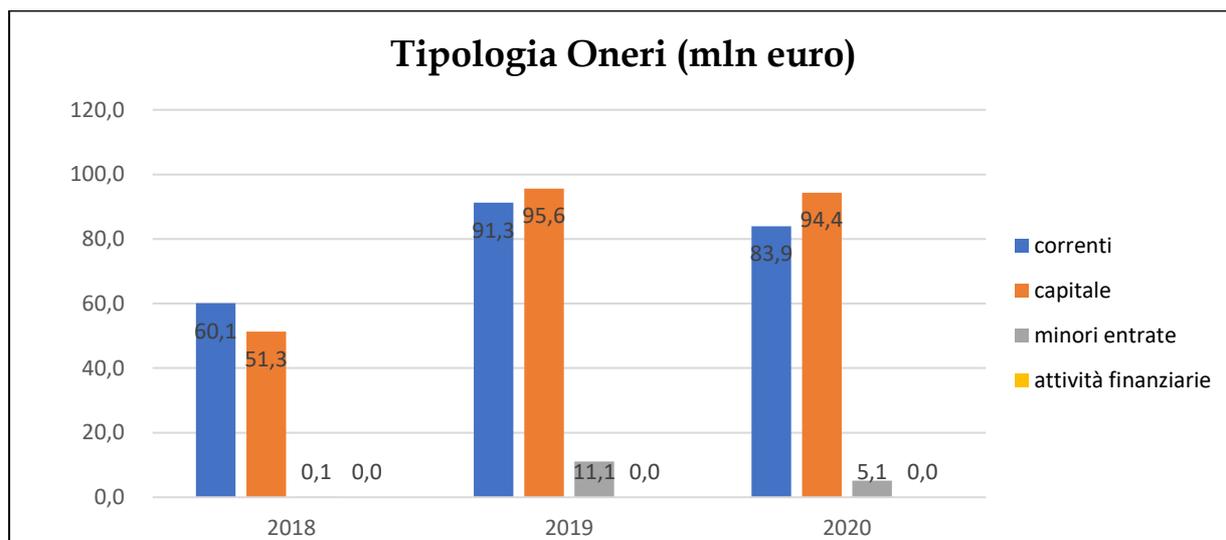


La rappresentazione degli oneri per tipologia mostra la predominanza delle maggiori spese (con una certa variabilità tra l'anno t+1 e i due anni successivi) sulle minori entrate. Queste ultime sono state implementate con la legge di assestamento (un minor introito relativo a riduzione del tributo per raccolta differenziata rifiuti in funzione dei livelli di raccolta - art. 5 commi 1 e 11 - per 130.000 euro nel 2019; un incremento permanente della quota trattenuta dei canoni concessori - art. 11 comma 1 per 120.000 euro annui; una modifica alla legge regionale in materia di usi delle acque - art. 21 comma 5 per 6.000 euro permanenti). Con il provvedimento collegato per il 2019 (Disposizioni relative ai ticket sanitari per 6,8 milioni nel 2019). Con la legge di stabilità (riduzione delle tasse automobilistiche per 4 milioni nel 2019 e 5 milioni a partire dal 2020). La legge di stabilità per il 2019 prevede anche una maggiore entrata per 1 milione nel 2019 (riduzione del contributo all'ARPA).

Le spese in conto capitale, più elevate nel complesso di quelle correnti, concorrono a spiegare la predominanza degli oneri temporanei. Gli oneri per attività finanziarie non sono rappresentati nel grafico poiché si tratta di due partite "sotto la linea", entrambe disposte nella legge di stabilità (Competitività imprese agricole - Anticipazione finanziaria per 250 milioni nel 2019 e l'acquisizione delle partecipazioni di Milano Serravalle da soci cessati, per 44,9 milioni nel 2019).

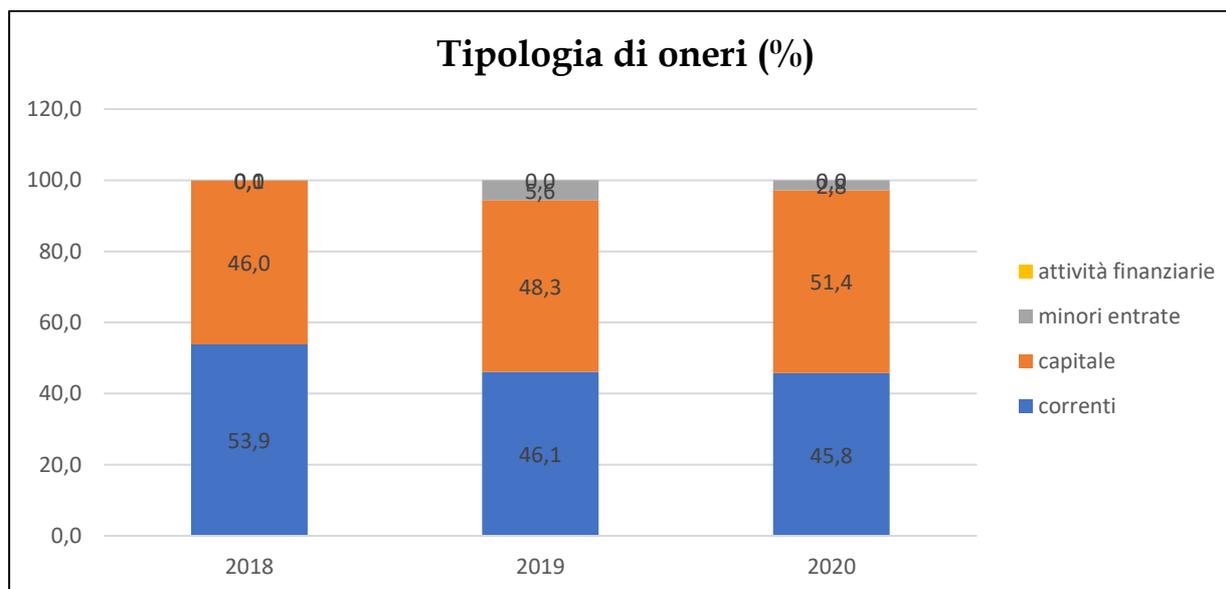
Il grafico 11 mostra la ripartizione tra le diverse tipologie individuate.

GRAFICO 11: TIPOLOGIA DI ONERI



In termini percentuali la ripartizione tra le diverse tipologie di oneri è rappresentata nel grafico 12.

GRAFICO 12: TIPOLOGIA DI ONERI - PERCENTUALI

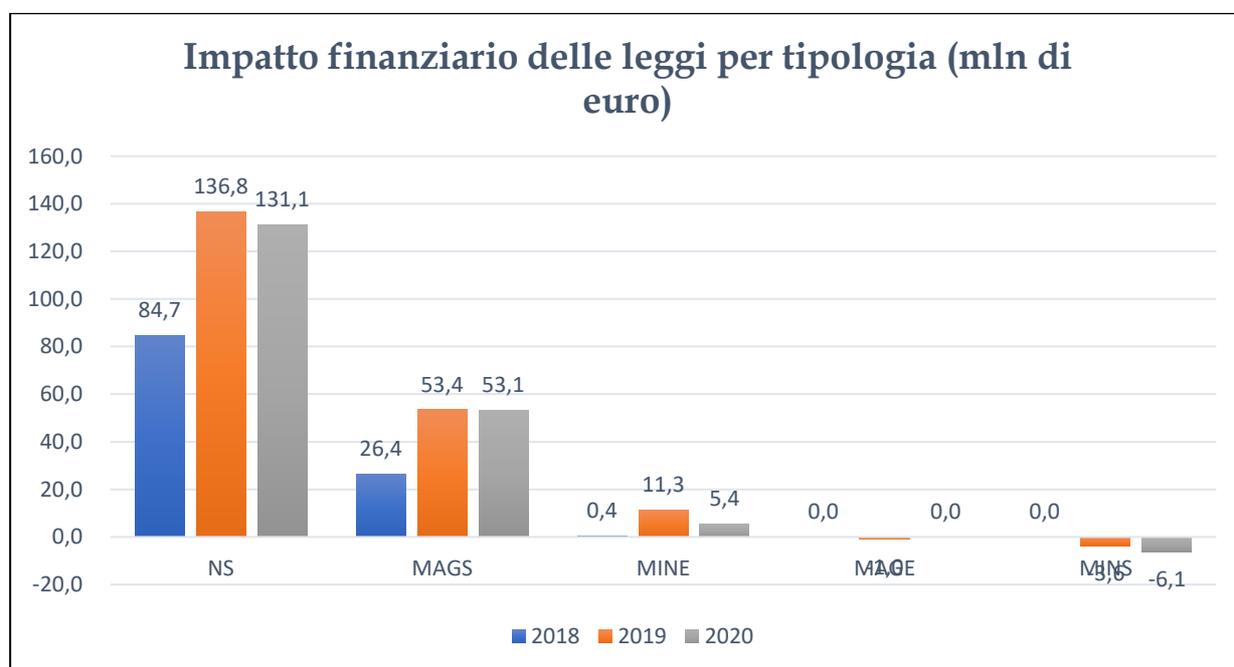


Un'altra angolatura utile per l'analisi degli oneri è la distinzione tra nuove o maggiori spese. La distinzione presenta un certo grado di convenzionalità e potrà essere raffinata con lo sviluppo della struttura del bilancio in missioni e programmi. In generale le maggiori spese si riferiscono a un programma già esistente le cui dotazioni sono accresciute, mentre le nuove spese dovrebbero preludere all'istituzione di nuovi programmi. L'analisi dei testi legislativi fa emergere la preponderanza dei secondi sui primi, per il naturale impulso del legislatore a

selezionare nuovi obiettivi dell'azione pubblica, in attuazione degli indirizzi programmatici. La fase di successiva implementazione, che spesso prevede atti amministrativi esplicitamente indicati nella legge, porta, in molti casi, al collocamento delle nuove iniziative di spesa nell'ambito della griglia esistente che, com'è noto, è correlata all'articolazione delle funzioni declinata dall'articolo 117 della Costituzione. Seguire la dinamica di questo processo è importante, per mettere a fuoco il tema della copertura finanziaria, che tende a diluirsi nell'equilibrio e a trovare negli stanziamenti di bilancio una sede rilevante.

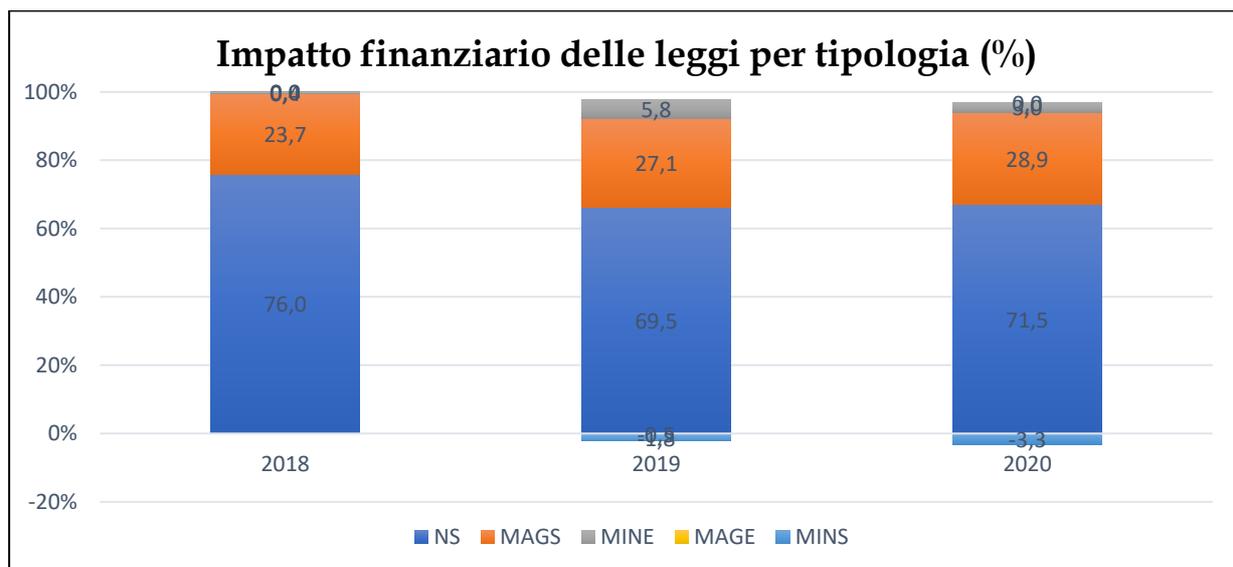
Il grafico 13 mostra la ripartizione degli oneri recati dalla legislazione regionale del 2018 tra nuove o maggiori spese nel triennio 2018 - 2020.

GRAFICO 13: IMPATTO FINANZIARIO DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA (MLN DI EURO)



Per completezza, sono state indicate anche le minori entrate, già rappresentate nel grafico 11 e le minori spese. Queste ultime, insieme alle maggiori entrate, creano spazio finanziario. Le minori spese registrano interventi di razionalizzazione dell'amministrazione, non sempre quantificati, anche per l'obiettivo difficoltà di valutare l'impatto finanziario di questi interventi. Si registra la fusione per incorporazione di Lombardia Informatica spa in ARCA spa (articolo 23 della legge di assestamento) che reca un risparmio di 250.000 euro a partire dal 2019; il contenimento delle spese delle società regionali (legge di stabilità) per complessivi 3,2 milioni nel 2019 e 5,8 milioni nel 2020.

GRAFICO 14: IMPATTO FINANZIARIO DELLE LEGGI PER TIPOLOGIA - VALORI PERCENTUALI



Il grafico 14 con i valori percentuali mostra la richiamata prevalenza delle nuove spese sulle maggiori e l'incidenza delle varie tipologie.

1.3 L'articolazione degli oneri per missione di spesa

Le missioni di spesa rappresentano, con un certo grado di approssimazione, le politiche pubbliche perseguite dal decisore. E' particolarmente utile, pertanto, analizzare verso quali "missioni" si è indirizzata la legislazione del 2018 e quale incidenza ha avuto sul bilancio di previsione 2018 - 2020, che ne rappresenta la base di partenza.

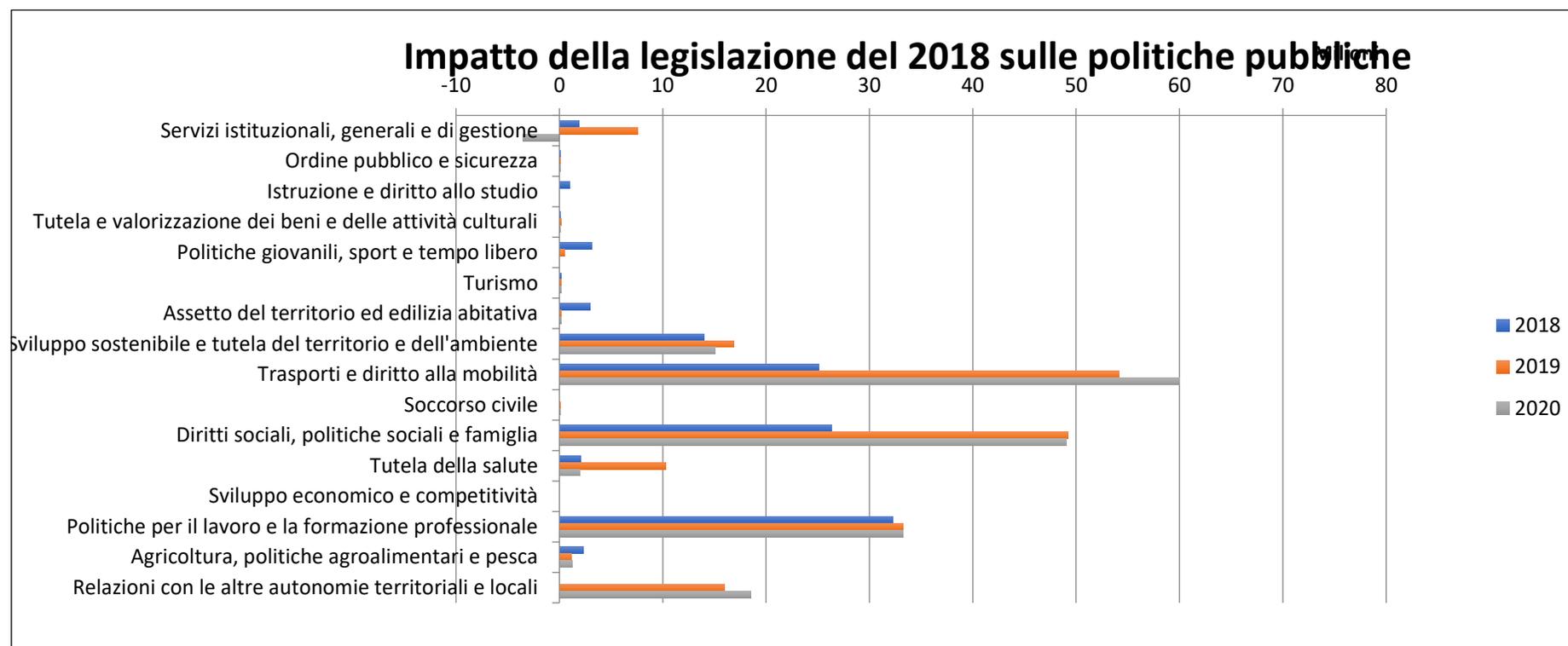
La tabella 1 fornisce un quadro d'insieme.

TABELLA 1: ARTICOLAZIONE ONERI PER MISSIONI DI SPESA

Codice	Descrizione	LB 2018 - 2020 (Previsioni Iniziali) 2018	Leggi di spesa del 2018 (2018)	%	LB 2018 - 2020 (Previsioni Iniziali) 2019	Leggi di spesa 2018 (2019)	%	LB 2018 - 2020 (Previsioni Iniziali) 2020	Leggi di spesa 2018 (2020)	%
1	Servizi istituzionali, generali e di gestione	1.229.251.170	1.918.855	0,16	1.018.248.527	7.567.335	0,74	1.056.127.419	-3.528.198	-0,33
3	Ordine pubblico e sicurezza	4.892.427	60.000	1,23	3.672.563	90.000	2,45	5.270.979	90.000	1,71
4	Istruzione e diritto allo studio	371.533.244	1.000.000	0,27	350.894.122	0	0,00	358.181.628	0	0,00
5	Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	28.176.446	107.500	0,38	16.790.014	207.500	1,24	20.444.234	70.000	0,34
6	Politiche giovanili, sport e tempo libero	18.150.681	3.170.000	17,46	15.541.681	500.000	3,22	16.341.681	0	0,00
7	Turismo	52.577.644	150.000	0,29	15.309.104	150.000	0,98	34.279.262	150.000	0,44
8	Assetto del territorio ed edilizia abitativa	199.051.904	3.000.000	1,51	15.956.568	200.000	1,25	31.318.614	200.000	0,64
9	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	186.251.181	14.006.000	7,52	76.923.324	16.866.000	21,93	142.569.333	15.086.000	10,58
10	Trasporti e diritto alla mobilità	1.787.429.880	25.120.000	1,41	1.544.106.319	54.120.000	3,50	1.497.537.482	59.970.359	4,00
11	Soccorso civile	22.374.985	0	0,00	15.552.876	80.000	0,51	18.973.681	80.000	0,42
12	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	349.836.829	26.350.000	7,53	180.153.742	49.210.000	27,32	203.754.745	49.060.000	24,08
13	Tutela della salute	19.442.226.543	2.037.500	0,01	19.104.771.889	10.283.699	0,05	19.103.076.645	1.952.500	0,01
14	Sviluppo economico e competitività	233.674.666	0	0,00	79.782.779	0	0,00	224.548.847	0	0,00
15	Politiche per il lavoro e la formazione professionale	217.175.407	32.300.000	14,87	135.015.804	33.248.460	24,63	115.117.827	33.248.460	28,88
16	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	107.680.819	2.290.000	2,13	96.029.150	1.175.000	1,22	96.311.188	1.260.000	1,31
17	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	110.569.284	0	0,00	43.470.683	0	0,00	67.472.380	0	0,00
18	Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali	73.997.097	0	0,00	39.957.001	16.005.468	40,06	44.097.001	18.540.588	42,05
19	Relazioni internazionali	32.183.606	0	0,00	32.873.704	0	0,00	21.988.640	0	0,00
	Totale politiche pubbliche	24.467.033.813	111.509.855	0,46	22.785.049.850	189.703.462	0,83	23.057.411.585	176.179.709	0,76
20	Fondi e accantonamenti	77.710.359	0		45.696.976	7.250.000		48.054.065	7.250.000	
50	Debito pubblico	106.841.318	0		199.042.811	0		112.350.168	0	
60	Anticipazioni finanziarie	1.100.100.000	0		1.100.100.000	0		1.100.100.000	0	
99	Servizi per conto terzi	10.671.397.347	0		10.451.156.041	0		10.450.442.936	0	
		1.550.000.000	0		0	0		0	0	
	TOTALE GENERALE	37.973.082.837	111.509.855		34.581.045.678	196.953.462		34.768.358.754	183.429.709	

Nella tabella 1 sono posti a confronto gli stanziamenti di competenza del bilancio di previsione, distinti per missione, con la legislazione 2018, aggregata nello stesso modo. L'ultima riga della tabella indica i valori complessivi delle previsioni iniziali e quelli della legislazione 2018. Per aumentare la significatività del confronto sono state isolate le missioni più direttamente collegabili a politiche pubbliche, dalle altre (Fondi e accantonamenti, debito pubblico, anticipazioni finanziarie e spese per conto terzi). Al netto di tali partite, l'incidenza della legislazione di spesa 2018 sulle previsioni iniziali corrispondenti del bilancio regionale oscilla tra lo 0,46 e lo 0,83 per cento. Da un raffronto con i dati dello scorso anno, si nota che il margine di oscillazione, nella legislatura in esame, è lievemente aumentato, posto che nel 2017 l'oscillazione variava da 0,52 a 0,56 per cento. I dati dello scorso anno, peraltro, evidenziano anche un importo totale della spesa collegata alle politiche pubbliche, per annualità, più stabile (126.344.132; 127.710.354; 116.292.354) rispetto al 2018, dove si parte dai 111.509.855 mil di euro di impatto sul 2018, fino ai 189.703.462 mil di euro sul 2019 e ai 176.179.709 mil di euro sul 2020. In ogni caso, per entrambe le annualità 2017 e 2018, il valore percentuale dell'incidenza della legislazione di spesa, comunque contenuto nel complesso, varia significativamente tra le diverse politiche pubbliche (come mostrano i valori percentuali riportati nella tabella che, in alcuni, casi variano sensibilmente tra i diversi anni del triennio). Questo andamento è ancora più evidente nel grafico 15.

GRAFICO 15: IMPATTO LEGISLAZIONE DEL 2018 SULLE POLITICHE PUBBLICHE

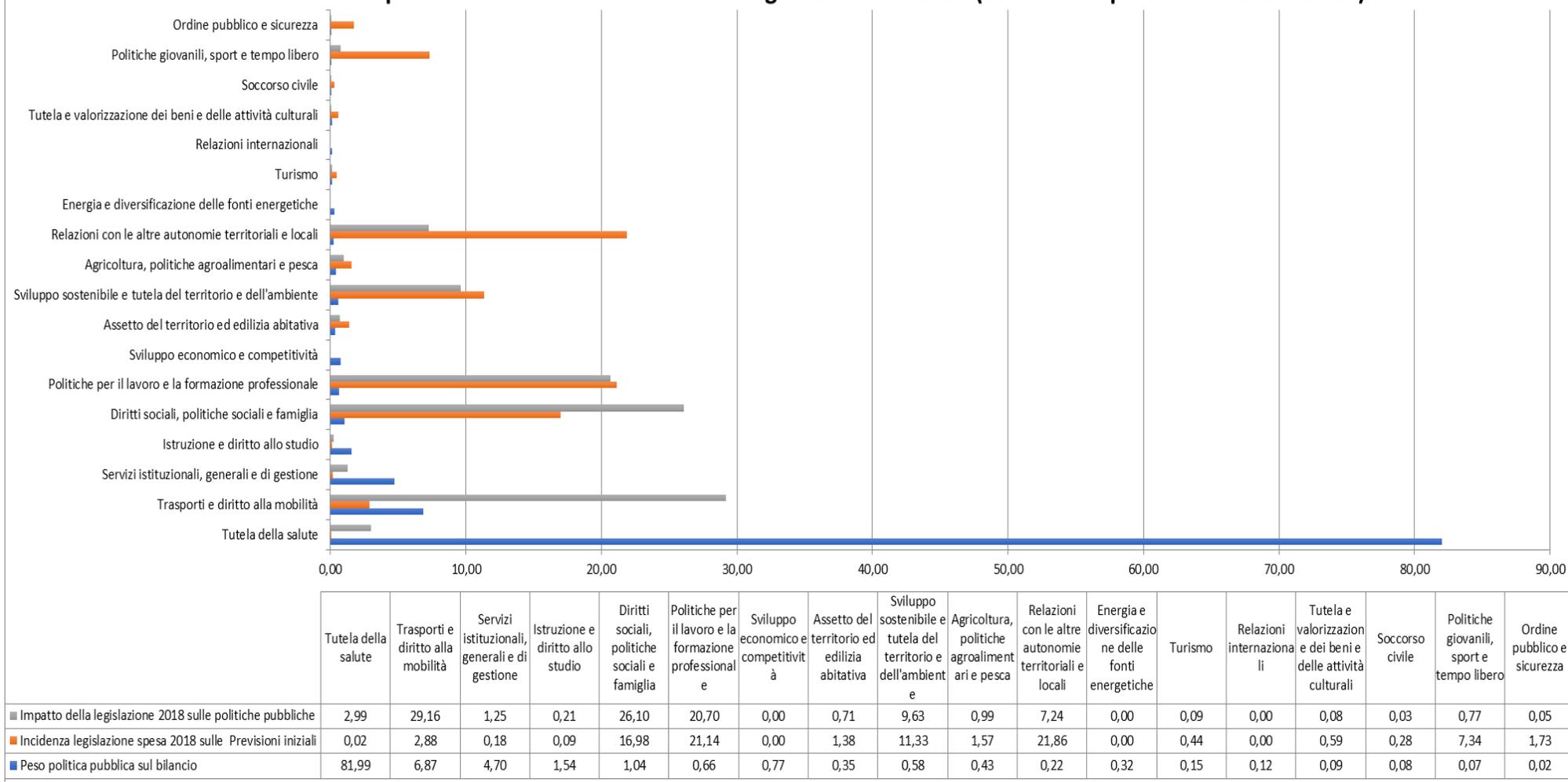


In tale grafico, difatti, emerge icu oculi la forte variabilità dell’impatto della legislazione 2018 sulle diverse politiche. Tale diverso peso percentuale sulle diverse politiche pubbliche potrebbe dipendere dalla variazione, nel corso del triennio, delle previsioni iniziali del bilancio, oltreché dal diverso impatto della misura approvata. Rispetto ai dati della precedente legislazione, emerge, come costante, la preponderanza della politica “Trasporti e diritto alla mobilità”, mentre risulta fortemente più di impatto quella delle “politiche per il lavoro e la formazione proessionale”, dei “diritti sociali, politiche sociali e famiglia” e delle “Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali”.

Per ridurre questa variabilità e osservare meglio l’incidenza è stato considerato il valore medio nel triennio, riportato nel grafico 16, da cui possono ricavarsi ulteriori considerazioni.

GRAFICO 16: RAFFRONTO TRA PREVISIONE DI BILANCIO E LEGISLAZIONE 2018

Raffronto tra le previsioni iniziali del bilancio e la legislazione del 2018 (valori medi percentuali 2018- 2020)



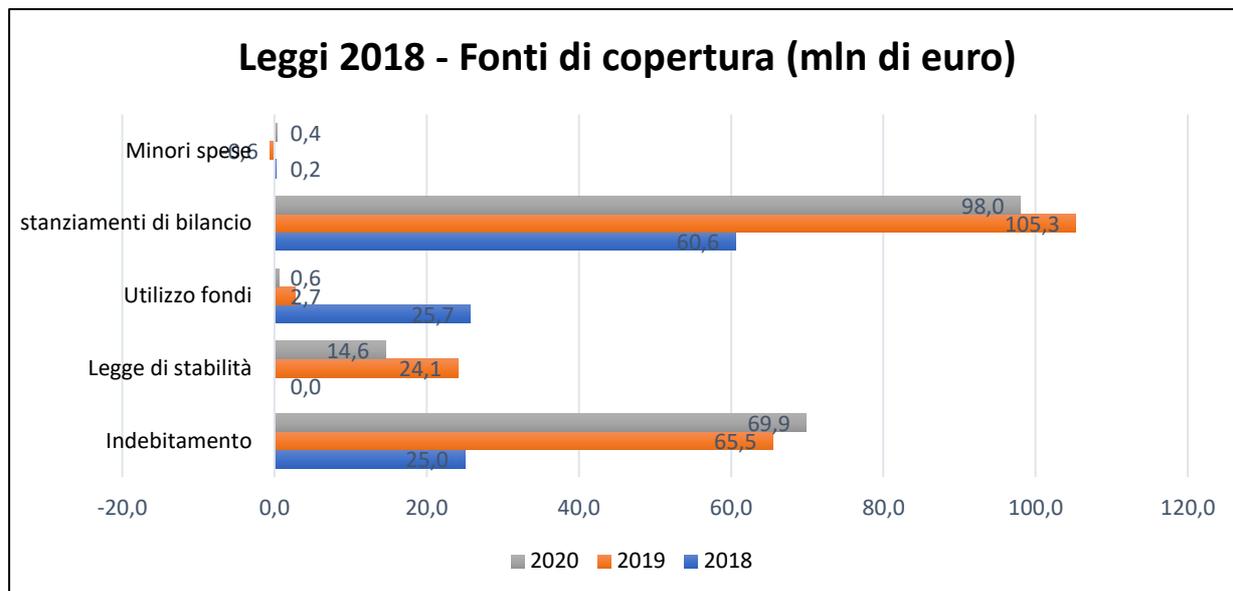
Le missioni/politiche pubbliche sono rappresentate in ordine crescente, dal basso verso l'alto, sulla base del valore medio percentuale delle previsioni iniziali 2018 - 2020 del bilancio di previsione approvato a fine 2017. La più importante è la "Tutela della salute", che assorbe l'81,99 per cento degli stanziamenti (barra blu). Tale dato è pressoché simile a quello dello scorso anno, in cui risultava pari al 82,11 per cento degli stanziamenti.

Segue la missione "Trasporti e diritto alla mobilità" (6,87 delle previsioni di bilancio, esattamente come per lo scorso anno). In questo caso la legislazione del 2018 ha prodotto un incremento del 2,88 per cento, utilizzando oltre la metà delle risorse allocate. E così via.

Rispetto dato medio, che sintetizza l'apporto della legislazione del 2018 alle previsioni iniziali, si registrano, in molti casi, contributi superiori a questo valore. Tra questi spiccano le "Politiche per il lavoro e la formazione professionale" (21,14), "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali" (21,86) e "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" (16,98). In forte calo, rispetto allo scorso anno, l'impatto della missione "Istruzione e diritto allo studio", che passa da 2,59 a 0,09.

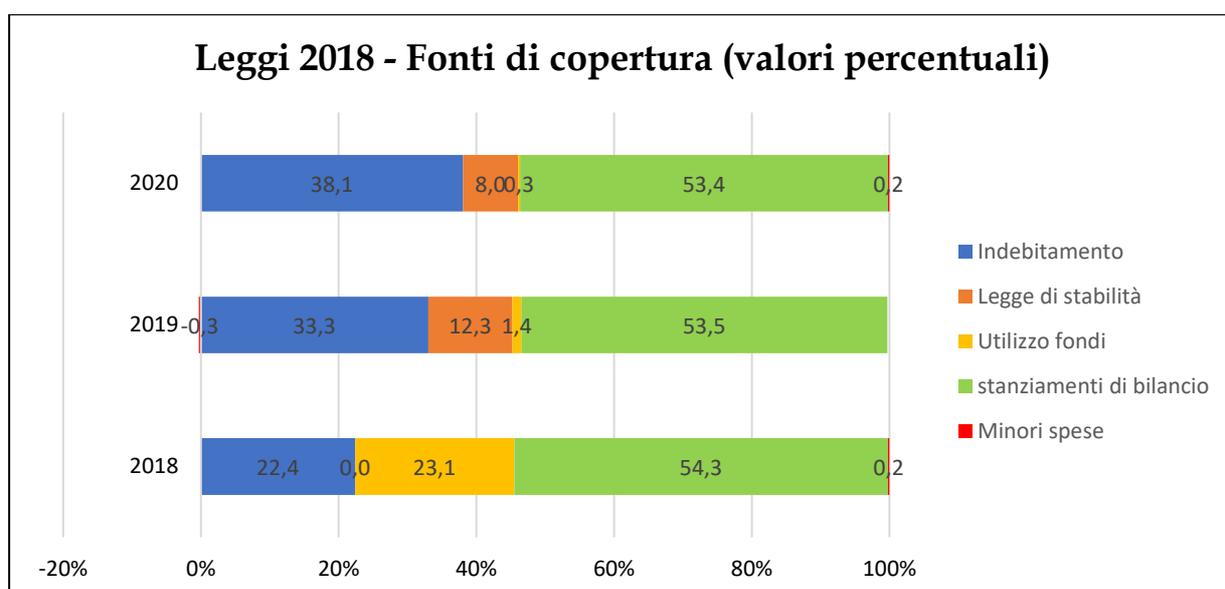
2 Criticità nella copertura finanziaria

GRAFICO 17: FONTI DI COPERTURA



Il grafico 17 distingue 5 diverse fattispecie. Le minori spese che coprono, a differenza dello dell'annualità precedente in cui erano invece preponderanti, una parte esigua (tra i 0,2 e 0,4 milioni di euro). Ulteriore significativa differenza rispetto allo scorso anno è l'assenza della voce "Nuove o maggiori entrate". Abbiamo, inoltre, gli stanziamenti di bilancio (che coprono nel triennio tra i 60 e i 105 milioni di euro) e l'indebitamento (che copre nel triennio tra i 25 e i 69,9 milioni di euro) che costituiscono le principali fonti di copertura. A seguire, le coperture della legge di stabilità (che copre tra 14,6 e 24,1 milioni di euro nel triennio).

GRAFICO 18: FONTI DI COPERTURA - VALORI PERCENTUALI



La ripartizione percentuale (Grafico 18) evidenzia con chiarezza le diverse coperture. Come per l'annualità precedente, presenta maggiori criticità la copertura appostata sugli stanziamenti di bilancio, poiché questi, come già argomentato, hanno, in generale, preventiva finalizzazione e, di conseguenza, non dovrebbero poter essere utilizzati per nuovi programmi.

A tale proposito, si ribadiscono le considerazioni svolte in occasione dell'esame della legislazione 2017, di seguito riportate.

“In primo luogo per la perimetrazione del bilancio, che il decreto legislativo 118 del 2011 dispone per gli stanziamenti correlati a funzioni fondamentali. In questi casi le missioni/politiche pubbliche tendono a rappresentare una sorta di “fondo vincolato” preposto allo svolgimento di tutti quegli interventi che riguardano la funzione. Per garantire appropriatezza e congruenza finanziaria si dovrebbe in questi casi enfatizzare la quantificazione dell'onere (che è stata di contro, nel caso della “tutela della salute” addirittura omessa, come si argomenta al punto 5 di questa sezione). Una quantificazione analitica, attraverso l'utilizzo dei flussi amministrativi della gestione, può rendere nitidi i confini del nuovo programma e le connessioni con le attività in essere, nell'ambito della missione di spesa.

La seconda considerazione attiene l'equilibrio del bilancio regionale, principio ormai generalizzato per tutti gli enti della pubblica amministrazione e disciplinato costituzionalmente con il nuovo sesto comma dell'articolo 81, attraverso i principi dettati dall'articolo 5 della legge costituzionale 1 del 2012 e dalla cosiddetta legge rinforzata. Queste disposizioni conferiscono ai provvedimenti connessi alla decisione di finanza pubblica (legge di stabilità, provvedimento collegato e legge di assestamento), un maggiore grado di flessibilità. Proprio per questo il nuovo sistema normativo, che enfatizza il conseguimento (e il mantenimento) dell'equilibrio strutturale del bilancio, richiede, ancor più del quadro precedente la riforma, la redazione di un analitico prospetto di copertura, che distingua con nettezza il pavimento normativo (legislazione vigente) dalle innovazioni introdotte, per rendere intellegibile al decisore (e ai cittadini) il nuovo che si approva, e verificare la compatibilità delle innovazioni con l'equilibrio strutturale. Solo l'attuazione di questa importante integrazione, più volte richiesta da questa Corte e mai attuata dalla regione, potrebbe consentire di scrutinare questa fattispecie di copertura, altrimenti inammissibile.

Per i provvedimenti approvati in corso d'anno un'efficace programmazione di bilancio dovrebbe rendere possibile (salvo imprevisti e aggiustamenti), la definizione di adeguati accantonamenti, scontati nell'equilibrio individuato nella sessione, con i quali dare adeguata

copertura finanziaria ai provvedimenti, man mano che giungono a maturazione. Per questo è molto importante chiarire il nesso strutturale con la missione (politica pubblica) e il programma in cui sono incardinati. La quantificazione dell'onere è, anche in questo caso, cruciale per mostrare analiticamente, oltre all'assenza di finalità elusive, in che modo lo strumentario finanziario del programma innova rispetto al calcolo preesistente. Se questo procedimento è attuato in modo approfondito, la copertura potrà essere facilmente riscontrata, normalmente, nel fondo accantonato; in subordine, lo stanziamento di bilancio, in particolare nel caso di funzioni fondamentali, può essere a questo assimilato. Diversamente la copertura è inammissibile, poiché non consente di valutare la modificazione del quadro esistente e la possibilità finanziaria di effettuarla.

3. Il provvedimento collegato 2019 e la legge di stabilità 2019 - 2021

3.1 La legge 23 del 2018 (Collegato 2019), approvata il 28 dicembre

Il provvedimento collegato si compone di 19 articoli, articolati in 38 commi. Sono stati approvati 13 emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti dal 2019, essendo connesso alla manovra 2019 - 2021. Il collegato 2019, analogamente a quello dell'anno precedente è articolato per titoli e questo consente una più puntuale indicazione "dei settori, o comparti, o categorie omogenee" (istituzionale, economico, territoriale, sociosanitario), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9 ter della legge di contabilità regionale.

L'impatto finanziario è di 44.258 milioni nel 2019 e 37.543 milioni nel 2020 (cui si aggiungono 37.543 milioni nel 2021). Gli articoli che presentano oneri, talvolta esplicitamente indicati, in altri casi ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate, sono indicati nella tabella 2

TABELLA 2: LEGGE 23/2018 - COLLEGATO 2019

Legge regionale 23 del 2018	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario				Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2018	2019	2020	2021	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Modifiche agli art. 28 sexies e 59 della LR 34/1978 - (legge di contabilità regionale) Art. 1, comma 1 (lettera b bis)	P	SC	MAGS	AQ					18		SB		
Modifiche agli art. 28 sexies e 59 della LR 34/1978 - (legge di contabilità regionale) Art. 1, comma 1 (lettera c ter)	P	SC	MAGS	AQ					18		SB		
Modifiche alla LR 3/2013 (art. 2) e abrogazione dell'art 3 della LR 6/1995 (Riduzione dei costi della politica)	P	SC	MINS	AQ					1		MINS		

Legge regionale 23 del 2018	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario				Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2018	2019	2020	2021	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Modifiche alla LR 20/2017 (Valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte dei cittadini) - art. 3	P	SC	MAGS	QC		5.000	5.000	5.000	1		SB		
Modifiche alla lr. 18/2015 (Disposizioni in materia di orti didattici, sociali, perurbani e collettivi) - art. 4	P	SC	NS	PQ		65.000	150.000	150.000	16	1	SB		
Modifiche alla LR31/2008 (Agricoltura) - Art. 5- Partecipazione a fiere e iniziative promozionali (distretti del cibo)	P	SC	NS	QC		50.000	50.000	50.000	16	1	SB		
Modifiche alla LR31/2008 (Agricoltura) - Art. 5- Investimenti connessi a partecipazione a fiere e iniziative promozionali (distretti del cibo)	T	SK	NS	AQ		100.000	100.000	100.000	16	1	SB		
(Modifica dell'art. 22 della LR26/1993 D Protezione fauna selvatica, tutela dell'ambiente e disciplina dell'attività venatoria) - Art. 6	P	SC	NS	PQ		170.000	170.000	170.000	16	1	SB		
Modifica alla LR 33/2015 (Disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche) - Art. 7	T	SC	NS	AQ		80.000	80.000	80.000	11	2	SB		
Modifiche alla LR 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico-generali) Art 9	P	E	MAGE	AQ					9		MAGE		
Modifica dell'art. 22 ter della LR 86/1983 - Piano regionale aree protette - Art. 10	P	SC	MAGS	QC		30.000	30.000	30.000	9		Enti Parco		
Disposizioni per lo sviluppo del territorio montano) Art 11 Fondo regionale per la montagna	P	SK	NS	PQ		10.000.000	10.000.000	10.000.000	9	7	20	3	2
Disposizioni per lo sviluppo del territorio montano) Art 11 Patti territoriali	P	SK	NS	AQ					9	7	20	3	2
Modifica della LR 10/2009 - Disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale) - Art. 12	P	E	MAGE	AQ					9		MAGE		
Modifiche alla LR 5/2017 e al regolamento regionale di attuazione (Rete escursionistica della Lombardia) - Art. 13	P	SC		AQ					6		SB		
Modifiche alla LR 21/2013 (Contratti di solidarietà) Art. 14	P	SC	MAGS	QC		2.848.460	2.848.460	2.848.460	15	3	SB		
Integrazione degli articoli 100 e 128 della LR 33/2009 (Testo unico delle leggi sulla sanità) - Art. 15 contratti di lavoro a tempo determinato	T	SC	MAGS	AQ					13			9	
Integrazione degli articoli 100 e 128 della LR 33/2009 (Testo unico delle leggi sulla sanità) - Art. 15 Costo servizi di controllo impianti macellazione	P	SC	NS	QP		350.000	350.000	350.000	13		ATS		
Modifica articolo 25 della LR 16/2016 D Disciplina regionale servizi abitativi -Art. 16	P	SC	MAGS	QP		23.760.000	23.760.000	23.760.000	12	6	SB		
Modifiche all'art. 7 bis della LR 19/2007 – Gestione fondo regionale edilizia scolastica - Art. 17	P	SC	MINS	AQ					4		MINS		
Disposizioni relative ai ticket sanitari	T	E	MINE	AQ		6.800.000			13				
COLLEGATO 2019						0	44.258.460	37.543.460	37.543.460				

*Legenda: P permanente; T temporanea; SC spesa corrente; SK spesa in conto capitale; NS nuova spesa; MINS minore spesa; MAGS maggiore spesa; MINE minore entrata; AF spesa per attività finanziarie; PQ presenza quantificazione; AQ assenza quantificazione; C quantificazione carente; NI copertura non indicata; SB stanziamento di bilancio; UF utilizzo fondi; MAGE maggiore entrata; EEX entrate extratributarie;

La RT, in molti casi, carente (talvolta assente) sotto il profilo della quantificazione degli oneri, è di seguito esaminata nel dettaglio con l'intento di evidenziarne le criticità sul piano metodologico.

Art. 1 (Modifica della legge di contabilità regionale)

La RT indica due fattispecie sicuramente onerose. La prima è data dall'introduzione della lettera b-bis nel terzo comma dell'art. 28 sexies della LR 34/1978, con cui si dà un "aiuto concreto alle amministrazioni locali in occasione di eventi calamitosi imprevedibili". Tale aiuto è realizzato con il conferimento di "contributi a fondo perduto senza l'obbligo del 50% di co-finanziamento della spesa per la realizzazione di interventi in aree dichiarate in stato di emergenza". La RT non quantifica le maggiori spese recate dalla disposizione per l'impossibilità di valutarne l'impatto finanziario "trattandosi di norme trasversali ed applicabili a diversi ambiti di azione". L'assenza di quantificazione è totale. Non è fornito alcun dato sulle dichiarazioni di stato di emergenza degli anni passati, sull'impatto finanziario di interventi a sostegno degli enti locali colpiti da eventi calamitosi del passato, sulla base di informazioni reperibili dagli uffici della regione.

La seconda fattispecie onerosa è connessa all'introduzione del comma c ter nel corpo normativo già richiamato, con cui si fornisce aiuto "concreto alle amministrazioni locali in occasione di interventi di recupero o anche di rifunzionalizzazione di strutture e impianti di proprietà degli stessi enti". L'assenza di quantificazione è totale e la RT non fornisce alcuna considerazione in merito.

Il nuovo comma 8 quinquies dell'articolo 59 è di carattere ordinamentale in quanto allinea la legge di contabilità regionale "al principio contabile della competenza finanziaria potenziata", con la previsione dell'impegno delle spese al momento della nascita dell'obbligazione giuridica e l'imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile.

Art. 2 (Modifiche all'articolo 3 della LR 3/2013 e abrogazione dell'articolo 3 della LR 6/1995 - Costi della politica)

La misura produce una minore spesa per la riduzione o la sospensione del compenso al verificarsi di eventi restrittivi o di cessazione del mandato di consigliere regionale. La RT non

quantifica l'onere e non chiarisce se l'impatto positivo è stato già scontato nella legislazione vigente.

Art. 3 (Modifiche alla LR 20/2017 - Valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte dei cittadini)

La norma introduce una nuova fattispecie per valorizzare la promozione della cultura della valutazione delle politiche pubbliche, che consiste nella possibilità di premiare "meritevoli tesi di laurea magistrale e tesi di dottorato di ricerca finalizzate all'analisi e alla valutazione delle politiche regionali". La RT quantifica in 5.000 euro annui la spesa per premi e riconoscimenti alle tesi di valutazione delle politiche regionali (tetto di spesa).

Art. 4 (Modifiche alla LR 18/2015 - Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, sociali, periurbani e collettivi)

Le norme introducono elementi di semplificazione nella legge 18 del 2015 riducendo a tre le tipologie di orti (si eliminano quelli periurbani). Rileva ai fini della quantificazione degli oneri: l'eliminazione del vincolo di durata almeno triennale (potenziale maggiore spesa recata da progetti di minore durata prima inammissibili); l'estensione agli asili nido dei beneficiari (potenziale maggiore spesa); la correlazione massima del contributo alle spese ammissibili, rispetto a quelle sostenute (potenziale maggiore spesa nel presupposto che in ogni caso quelle sostenibili avrebbero dovuto rispettare il criterio di inerenza); l'eliminazione di disposizioni di dettaglio per una più diffusa applicazione (potenziale maggiore spesa); precisazione dell'impossibilità di ottenere finanziamenti per progetti già finanziati nel triennio precedente (norma che dovrebbe avere un effetto di stabilizzazione della spesa).

La RT sostiene che le proposte hanno "natura ordinamentale e procedurale e pertanto non hanno impatti di natura finanziaria" (resta la percentuale massima di copertura del 50 per cento delle spese ammissibili). Si configura pertanto un tetto di spesa stimato al momento dell'approvazione dell'originario provvedimento in 150.000 euro. Come si evince dal commento alla legge riportato in nota, effettuato dalla Sezione in sede di valutazione degli oneri per il 2015, si nota come l'originario stanziamento per due terzi afferente al conto capitale, sia stato trasformato per intero in parte corrente, con una dequalificazione della spesa (peggioramento del risparmio pubblico). Inoltre, la tipologia di spesa individuata, che attiene morfologicamente a quella del tetto, avrebbe richiesto, in sede di aggiornamento, un bilancio più articolato della esperienza di avvio, al fine di una migliore identificazione dei fabbisogni potenziali, che l'ampliamento della platea dei beneficiari dovrebbe potenziare. Nella RT si afferma che nel

biennio 2015/2016 sono pervenute 342 domande, di cui 222 ammissibili (due terzi) e solo 85 (42 nel 2016 e 43 nel 2017) finanziabili (il 38 per cento). Si evince quindi, considerando l'ammontare di risorse complessivo, pari a 300.000 euro, un finanziamento medio di 3.500 euro a domanda, che a regime potrà coprire poco più di 40 iniziative all'anno.

Art.5 (Modifiche alla LR 31/2008 – Distretti del cibo)

La norma si propone di adeguare la legislazione regionale alla disposizione nazionale (art. 1, comma 499 della legge 205/2017 – Bilancio 2018), che istituisce i distretti del cibo dando alle regioni il compito di individuarli e darne comunicazione al ministero dell'agricoltura.

La RT è carente perché si limita a sostenere che non è prevedibile la quantificazione dei nuovi distretti e che si tratta di costi potenziali fortemente diversificati e quindi non facilmente quantificabili. Con riferimento alle spese correnti si afferma che “in base all'esperienza pregressa i costi legati alla costituzione” dei distretti “si sono attestati mediamente tra i 10.000 e i 20.000 euro” e che la Regione ha contribuito al 30 per cento della spesa. Con il tetto di spesa stabilito è possibile pertanto sostenere l'avvio di circa 11 distretti l'anno.

Per quanto concerne la spesa in conto capitale la RT non fornisce alcun elemento di valutazione. La RT indica inoltre la neutralità finanziaria della disposizione che riserva il 20 per cento delle somme stanziare per interventi “in aree in prossimità del bosco trasformato”.

Art. 6 (Modifica dell'art. 22 della LR26/1993 – Protezione fauna selvatica, tutela dell'ambiente e disciplina dell'attività venatoria)

Si prevede il recapito a mezzo posta del tesserino dei cacciatori. La RT ha stimato l'onere tenendo conto del numero dei cacciatori (65.000), del costo unitario della spedizione (2 euro) e del costo di imbustamento (5.800 euro).

La copertura è assicurata nell'ambito dell'equilibrio complessivo del bilancio.

Art. 7 (Modifiche alla LR 33/2015 - Modifica alla LR 33/2015 (Disposizioni in materia di opere o di costruzioni e relativa vigilanza in zone sismiche)

La norma si propone lo sviluppo dell'interoperabilità tra i sistemi informativi integrati finalizzato alla gestione informatica delle pratiche sismiche, resa necessaria dallo sviluppo del sistema MUTA collegabile con i sistemi comunali.

La RT non effettua alcuna quantificazione del nuovo intervento, che pure si innesta sulle realizzazioni della legge nel periodo 2015 - 2017, che avrebbero potuto fornire indicazioni utili a disposizione degli uffici della Regione. Sono indicate le attività da realizzare: manutenzione del sistema di interoperabilità tra applicativo regionale e applicativi comunali; supporto agli

enti locali; monitoraggio e controllo dei soggetti abilitati. La spesa, anche se non è esplicitamente indicato, sembra di natura temporanea.

Art. 9 (Modifiche alla LR 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico-general))
La norma attribuisce alle province e alla città metropolitana le funzioni di controllo con applicazione delle sanzioni amministrative che, in questo modo, potranno avere un maggiore effetto di controllo sulle autorizzazioni allo scarico in ambiente (nel 2017 i controlli hanno rilevato casi di inosservanza nella misura del 40 per cento). La RT non fornisce alcuna indicazione quantitativa sull'ammontare delle sanzioni e sulla percentuale di incremento delle entrate che la nuova organizzazione dovrebbe determinare.

Art. 10 (Modifica dell'art. 22 ter della LR 86/1983 – Piano regionale delle aree protette)

La RT precisa che la ricaduta finanziaria è interamente sugli enti parco a seguito del riconoscimento delle indennità spettanti ai consiglieri. Per i 10 parchi (su 24) classificati come agricoli si prevede di inserire i nuovi consiglieri, la RT indica complessivamente un importo pari a 32.591 euro.

Art. 11 (Disposizioni per lo sviluppo del territorio montano)

La norma apporta modifiche alle leggi regionali 25/2007 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), e 40/2017 (Promozione e sviluppo dei territori montani interessati da impianti di risalita). Il fine è quello di rendere più agevole l'accesso al Fondo ridisegnandone l'architettura per l'accesso.

Per il Fondo regionale della montagna sono stanziati 10 milioni annui nel triennio 2019 – 2021. La RT fornisce come quantificazione la possibilità di avviare 25 progetti di sviluppo, del valore medio stimato di 1,2 milioni. Non è indicato alcun dato di consuntivo sulle esperienze realizzate per consentire un confronto della nuova stima. Si prevede inoltre lo stanziamento di risorse per 1.273.000 euro nel 2019 e 3 milioni per ciascun anno del biennio 2020 – 2021, destinato al rifinanziamento dei patti territoriali, senza indicare alcun elemento di quantificazione.

Art. 12 (Modifica alla LR 10/2009 Ambiente e servizi di interesse economico-generale)

La norma ha lo scopo di consentire una lettura univoca della disciplina delle varie tipologie di concessione idrica, ribadendo l'obbligatorietà della cauzione per tutte le concessioni di utilizzo delle acque pubbliche e l'esonero solo per gli enti pubblici e per quelli del SIREG in caso di concessioni d'uso delle acque pubbliche per polizia idraulica. La RT indica, come unico esempio, la cauzione che nel 2017 un ente del SIREG ha prestato per il rilascio di una concessione

di derivazione a fronte di una fideiussione del consorzio di bonifica Muzza, per 5 milioni (beneficiaria la regione). Un resoconto più dettagliato avrebbe potuto consentire una stima delle maggiori entrate che la specificazione normativa introdotta dovrebbe produrre.

Art. 13 (Rete escursionistica della Lombardia)

La norma integra la LR5/2017. La RT valuta le modifiche di carattere ordinamentale o procedurale e, di conseguenza, non recanti nuovi o maggiori oneri. La stessa RT però precisa che: la lettera a), che prevede l'acquisizione delle banche dati già esistenti, potrebbe pregiudicare l'implementazione del catasto della REL, cui sono destinate le risorse della legge (vedi nota); la lettera g) amplia la platea dei beneficiari degli interventi di manutenzione e posa dei segnali ai tratti di percorso di proprietà privata, insistendo sulle stesse limitate risorse (vedi nota); la lettera h) amplia i soggetti esenti da sanzioni amministrative pecuniarie (minori entrate); la lettera j, che elimina il riferimento alle norme in materia di sicurezza, potrebbe essere di ostacolo alla realizzazione delle infrastrutture delle vie ferrate, sentieri attrezzati e dei siti di arrampicata che fanno parte del REL e per i quali sono stati effettuati stanziamenti.

Art. 14 (Modifiche alla LR 21/2013 - Misure a favore dei contratti e degli accordi sindacali di solidarietà)

La RT quantifica in 2.848.460 il raddoppio della quota *de minimis* senza fornire elementi sul calcolo. L'impatto si configura di tipo permanente e la copertura è effettuata con l'utilizzo dei residui derivanti dalle autorizzazioni regionali dei procedimenti di cassa integrazione in deroga approvati nel periodo 2014 - 2016.

Art. 15 (Integrazione degli articoli 100 e 128 della LR 33/2009 (Testo unico delle leggi sulla sanità))

La norma dispone due interventi: la copertura del 100 per cento del turn over dell'area veterinaria attraverso contratti tempo determinato per garantire la fornitura dei LEA; la destinazione di risorse per la copertura del costo effettivo dei servizi di controllo degli impianti di macellazione.

La RT non fornisce per la prima fattispecie alcuna quantificazione o elemento per misurare il sicuro impatto finanziario della disposizione, che trova capienza nelle risorse destinate alla tutela della salute. Per la seconda il costo effettivo è stimato in 350.000 euro tenendo conto del numero di impianti coinvolti, del numero di veterinari (di cui non è fornito alcun dato). La RT si limita ad indicare che, a seguito di una verifica con le ATS sono risultati introiti complessivamente pari a 4 milioni per le attività di controllo sugli impianti di macellazione.

Art. 16 (Modifica articolo 25 della LR 16/2016 – Disciplina regionale servizi abitativi)

La norma elimina il carattere di transitorietà delle condizioni di difficoltà economica in cui deve trovarsi l'assegnatario dei servizi abitativi pubblici per beneficiare del contributo di solidarietà. Inoltre, si amplia la componente del contributo regionale di solidarietà, individuando il costo della locazione sociale. Entrambe le disposizioni prefigurano una maggiore spesa che non è quantificata. La RT indica due dati: il numero potenziale di inquilini con morosità incolpevole (19.800) e il contributo fisso stabilito per nucleo familiare (1200 euro), il cui prodotto dà un impatto finanziario di 23.760.000 euro, già previsto nella legge originaria, di cui si conferma l'impatto a regime.

Art. 17 (Convenzioni con consorzi di bonifica)

La RT è insufficiente e si limita a indicare la stima dell'impatto finanziario senza fornire alcuna informazione per verificarne la congruità. Si confonde quantificazione e copertura anche nella definizione dell'impatto a regime quando si afferma che "le minori entrate, dovute a somme trattenute e ai trasferimenti, possono arrivare fino a 10 milioni di euro annui" e si "stabilisce che l'effettivo ammontare delle risorse disponibili deve rientrare negli equilibri di bilancio". La RT precisa che "la minore entrata derivante nell'immediato per Regione è compensata, nel tempo, dal minore esborso da parte di Regione per l'esecuzione d'interventi di regimazione idraulica sul reticolo idrico principale". Nulla si dice sul numero e la dimensione di questi interventi, sulle risorse impiegate, sul percorso di assestamento a regime. La RT avrebbe dovuto fornire un quadro articolato, desumibile dall'attività amministrativa, per rendere intellegibile il quadro quantitativo. Le medesime previsioni di spesa per un totale di € 3.200.000 sono previste anche per il 2020. Con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari sono rideterminati gli stanziamenti in entrata.

Art. 17 (Modifiche all'art. 7 bis della LR 19/2007 – Gestione fondo regionale edilizia scolastica)

La norma attua l'internalizzazione negli uffici regionali di un servizio (la gestione del fondo regionale per l'edilizia scolastica) fino ad oggi intermediato da Finlombarda. La RT prevede che dalla misura possano arrivare risparmi (non quantificati) rispetto all'attuale gestione, complessa sotto il profilo amministrativo e onerosa dal punto di vista delle spese esposte dalla società regionale. La questione presenta un interesse generale perché si muove nella direzione che il legislatore nazionale ha intrapreso verso la gestione diretta, da parte degli enti territoriali, di funzioni che per molto tempo, sono state gestite con lo strumento societario.

Art. 18 (Disposizioni relative ai ticket sanitari)

L'articolo introduce una sorta di ravvedimento operoso attraverso il differimento dei termini di versamento accompagnato da esonero del pagamento della sanzione amministrativa (comma 2). Si estende il condono anche ai soggetti cui siano state notificate ordinanze- ingiunzione o verbali di accertamento entro il 31 dicembre 2019.

La RT quantifica rispettivamente in 4.050.000 e 2.650.000 euro il minore introito. Non sono forniti i meccanismi di quantificazione utilizzati per la stima del minore gettito e, sotto il profilo della copertura la RT ritiene possibile una compensazione dalla riduzione dell'attività amministrativa correlata all'emissione di ordinanze ingiunzione e "da un prevedibile aumento dei ticket incassati ad annualità non ancora accertate". Non è fornito in proposito alcun dato quantitativo per cui, una sicura minore entrata (6,8 milioni di euro) è coperta con una ipotetica e non quantificata maggiore entrata futura, in palese contrasto con il terzo comma dell'art. 81 della Costituzione.

3.2 La legge 24 del 2018 (legge di stabilità per il triennio 2019 - 2021)

Si compone di 9 articoli e 45 commi. Nel corso del suo esame presso il consiglio regionale sono stati approvati 22 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla giunta. L'impatto dell'articolato (al netto degli interventi per attività finanziarie) è di 23,1 milioni per il 2019, 14,5 milioni per il 2020 e 38,1 milioni per il 2021, cui si aggiunge una coda costituita da stanziamenti che fuoriescono dal triennio di programmazione del bilancio (26,9 milioni nel 2022, 36,9 milioni nel 2023, 17,2 milioni nel 2024, 11 milioni nel 2025 e 10 milioni annui dal 2026 al 2032).

La tabella 3 mostra l'impatto dell'articolato della legge di stabilità, che in molti casi, recano tetti di spesa. In alcuni casi la RT presenta delle carenze.

TABELLA 3: LEGGE 24/2018 - LEGGE DI STABILITÀ 2019 - 2021

Legge regionale 24 del 2018	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario													Settore		Modalità di copertura	Settore				
					2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032		M/Tit	P/Tip	M/Tit	P/Tip	
Competitività imprese agricole - Anticipazione finanziaria	T	Tit III	AF	P		250.000.000															16	1	5	20	
Contributo fondazione Minoprio	P	SC	NS	P		500.000	500.000	500.000													16	1	20	1	
Gran premio autodromo di Monza	T	SC	NS	P		5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000										18	1			
Potenziamento infrastrutturale del comune di Senago	T	SK	NS	P		200.000	200.000	200.000	200.000	200.000											8	1			
Contributo al comune di Montevicchia per la realizzazione di una biblioteca	T	SK	NS	P		100.000															5		20	1	
Ristrutturazione residenza universitaria di Bergamo	T	SK	NS	P		500.000	1.000.000	2.000.000													18	1	20	1	
Contributo alla Fondazione Lombardia per l'ambiente	T	SC	MAGS	P		200.000			3.000.000	3.500.000											9	2	20	1	
Contributo al comune di Brescia per il trasporto urbano	T	SK	NS	P		6.573.400															1	11	1	3	
Contributo al comune di Brescia per il trasporto urbano	T	SC	NS	P																		20	1		
Restituzione risorse gruppi e destinazione a salute (malattie rare)	T	SC	NS	P		1.586.199															13	7	TIT III	400	
Contributo al comune di Cassano Magnago per viabilità	T	SK	NS	P			300.000	500.000	500.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000									10	5			
Avvicinamento giovani alla pratica sport invernali	T	SC	NS	P		500.000															6		20	1	

Legge regionale 24 del 2018	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario													Settore		Modalità di copertura	Settore				
					2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032		M/Tit	P/Tip	M/Tit	P/Tip	
Contributo al comune di Ossimo per acquisizione di un sito archeologico	T	SK	NS	P		42.000			5												1		20	1	
Contributo ultimazione metroltramvia Milano-Umbiate	T	SK	NS	P			1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000										10	2	20	1	
Garanzia per la realizzazione delle infrastrutture previste per i giochi olimpici 2026	T	SK	NS	P		7.250.000	7.250.000	7.250.000													20	3			
Contenimento spese società regionali	T	SC	MINS	P		-2.167.000	-4.706.000														1				
Contenimento spese società regionali ILSPA	T	SC	MINS	P		-1.186.000	-1.186.000														1				
Contributo alla società nata dalla fusione di Lombardia Informatica e ARCA	T	SC	NS	P		1.000.000															13	1	contenimento spese società regionali		
Potenziamento nodo infrastrutturale Bovisa	T	SK	NS	P				7.000.000	7.000.000	16.000.000											10	1	20	3	
Interventi previsti dal Patto per la Lombardia - Art. 3	T	SK	MAGS	P				10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	20	3			
Fondo a favore delle vittime del terrorismo - attività economiche Art. 3	P	SK	NS	P		30.000	30.000	30.000													3	2			
Riduzione tasse automobilistiche (art. 5)	P	E	MINE	P		4.000.000	5.000.000	4.500.000													10		20	1	
Riduzione vitalizi - Art. 6	P	SC	MINS	A																	1		MINS		
Acquisizione partecipazioni Milano Serravalle da soci cessati - Art. 7	T	AF	NS	P		44.942.576															1	3			
Contributo ARPA al contenimento della spesa - Art. 8	T	E	MAGE	P		-1.000.000															101		MAGE		
LEGGE STABILITA' 2019 (al netto AF)					0	23.128.599	14.588.000	38.180.005	26.900.000	36.900.000	17.200.000	11.000.000	10.000.000												

L'articolo 4 è quello che, sotto il profilo della quantificazione degli oneri, suscita le maggiori perplessità. Si prevede la rideterminazione della soglia demografica (da 50.000 a 40.000 abitanti) per la concessione dell'azzeramento IRAP alle nuove imprese costituite nel 2019 e insediate nei centri storici (minori entrate); si estende il beneficio anche alle nuove imprese costituite nel 2019 nei comuni fino a 3.000 abitanti (minori entrate). Con riferimento all'impatto finanziario dell'agevolazione fiscale si considera la neutralità finanziaria per il biennio 2019 - 2020 e un maggiore introito dal 2021, stimato in 4,1 milioni (1.187 nuovi esercizi commerciali per un valore medio annuo di 3.500 euro dell'IRAP). Le motivazioni richiamate nella RT fanno esplicito riferimento a quelle indicate nella legge di assestamento per il 2017, già censurate da questa Sezione. La indicazione di meccanismi di auto-copertura connessi alla manifestazione di effetti indiretti è una prassi altamente elusiva. La concessione di un'agevolazione fiscale provoca sicuramente un minore gettito, che deve essere adeguatamente quantificato e coperto. Lo stimolo che, negli auspici del legislatore, questa agevolazione fornisce al settore agevolato (nella fattispecie la nascita di nuove imprese nei centri storici e nei piccoli comuni) e il conseguente incremento di gettito andrebbe valutato con prudenza a consuntivo (solo la dimostrazione analitica, con adeguati modelli di stima, potrebbe indurre a considerare eventuali effetti indiretti, di cui è necessaria consistente dimostrazione). La nascita di nuove imprese non è certa e potrebbe non essere correlata all'agevolazione concessa, ma dipendere da altre variabili, che andrebbero attentamente indagate. La pratica elusiva adottata porta a considerare implicitamente coperti tutti i provvedimenti di carattere agevolativo, in evidente contrasto con il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione.

4. Il provvedimento collegato 2018 e la legge di stabilità 2018

Di questi provvedimenti si è dato conto nel referto dello scorso anno, in cui esplicavano effetti finanziari negli anni t+2 e t+3. Per una maggiore completezza della misurazione dell'impatto sul triennio 2018 - 2020 della legislazione onerosa appare utile riproporre le valutazioni svolte considerando anche gli effetti sull'anno t +3.

4.1 La legge 37 del 2017 (Collegato 2018), approvata il 28 dicembre

Si compone di 29 articoli, 46 commi. Sono stati approvati 16 emendamenti che hanno modificato la proposta originaria. Il provvedimento esplica i suoi effetti dal 2018, essendo connesso alla manovra 2018 - 2020. Per quanto concerne la struttura valgono le considerazioni del paragrafo precedente. Il collegato 2018, è articolato per titoli e questo consente una più puntuale indicazione "dei settori, o comparti, o categorie omogenee" (istituzionale, economico,

sociosanitario, territoriale), secondo quanto previsto dal richiamato art. 9 ter della legge di contabilità regionale.

L'impatto finanziario è di 33,9 milioni nel 2018, 32,9 milioni nel 2019 e 32,9 milioni nel 2020. Gli articoli che presentano oneri, talvolta esplicitamente indicati, in altri casi ipotizzabili sulla base della lettura delle norme introdotte e delle relazioni allegate, sono indicati nella tabella 4.

TABELLA 4: LEGGE 37/2018 - COLLEGATO 2018

Legge regionale 37 del 2017	Temporanea/Permanente	Spesa corrente/capitale/entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario			Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2017	2018	2019	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Modifiche alla LR 34/1978, art. 28 septies e art. 49 (Legge di contabilità) art. 1 - Messa in mora e dematerializzazione	P	SC	MINS	C				1				
Modifiche alla LR 20/2003 Istituzione Comitato regionale per le comunicazioni - Fabbisogno finanziario per funzionamento CORECOM - art. 2	P	SC	NS	AQ				1		SB	1	1
Modifiche alla LR 33/2008, art 15 art. 3 - Acquisto spazi pubblicitari	P	SC	SO	C				1		SB		
Modifiche lr. 6/2009 Istituzione figura dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e adolescenza - Fabbisogno finanziario per funzionamento - art. 4	P	SC	NS	AQ				1	1	SB	1	1
Modifiche alla lr. 18/2010 Difensore regionale - fabbisogno finanziario Difensore civico - art. 5	P	SC	NS	AQ				1	1	SB	1	1
Modifiche alla LR 18/2012 (Incarico revisori) - art. 6	P	SC	SO	C				1	1	SB	1	3
Misura straordinaria per la promozione di attività di solidarietà - art. 7	T	SC	NS	PQ		500.000		1	3	UF	1	3
Modifiche alla LR 26/1993 (Norme per la protezione della fauna selvatica la tutela dell'equilibrio ambientale e l'attività venatoria) - Art. 8	P	SC	NS	C		200.000	200.000	16	1	SB	11	1
Modifiche alla LR 11/2014 (Impresa Lombardia: per la libertà d'impresa il lavoro la competitività) Consorzi garanzia fidi - Art. 10	T	AF	NS	C				14		SB		
Modifiche alla LR 11/2014 - agevolazioni alle imprese Art. 11	T	SK	NS	C				14		SB		
Modifiche alla LR 2/2012 e disposizioni relative alla durata in carica dei direttori generali delle ASP Art. 12	P	SC	MAGS	C				13		SB		
Istituzione di un fondo per ampliamento delle esenzioni/rimodulazione in riduzione del ticket sanitario - art. 13	P	SC	NS	AQ				13	1	SB		
Modifiche all'art. 10 ter della LR 9/2001 (Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale) Art. 16	P	SC	NS	AQ				10	5	SB	10	5
Introduzione articolo alla lr. 26/2003 Norme in materia di gestione rifiuti, energia, utilizzo sottosuolo e risorse idriche - agevolazioni per promuovere processi di rigenerazione dei siti potenzialmente contaminati. Art. 17	T	SK	NS	PQ		500.000		9	1	NE		
Modifica articolo 53 bis della LR 26/2003 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale - rifiuti, energia, utilizzo sottosuolo e risorse idriche Art. 18	T	SC	MAGS	C				17		SB		
Modifica dell'art. 53 bis della LR 26/2003 (Legge per il governo del territorio) Art. 19	P	E	MAGE	C				18				
Modifica dell'art. 13 della LR 24/2006 (Riduzione emissioni in atmosfera) Art. 20	P	E	MAGE	C				EEX	200		9	
Modifiche alla lr. 10/2009 disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Convenzioni con consorzi di bonifica - art. 23	T	SC	NS	C		705.000	705.000	9	1	Mag E	Tit.III	100

Legge regionale 37 del 2017	Temporanea/Permanente	Spesa corrente/capitale/entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario			Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2017	2018	2019	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Modifiche alla lr. 10/2009 disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Convenzioni con consorzi di bonifica - art. 23	T	SC	NS	C		1.645.000	1.645.000	10	3	Mag E	Tit.III	100
Modifiche alla lr. 10/2009 disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Convenzioni con consorzi di bonifica - art. 23	T	SK	NS	C		120.000	120.000	9	1	Mag E	Tit.III	100
Modifiche alla lr. 10/2009 disposizioni in materia di ambiente e servizi di interesse economico generale - Convenzioni con consorzi di bonifica - art. 23	T	SK	NS	C		730.000	730.000	10	3	Mag E	Tit.III	100
Modifiche agli art. 2 e 3 della LR 6/2012 (Proseguimento della navigazione sui navigli lombardi) Art. 24	T	SC	MAGS	C				10		SB		
Modifiche agli art. 17 e 42 della LR 6/2012 (Disciplina del settore dei trasporti) Art. 25	P	E	MINE	C		24.000.000	24.000.000	10	2	SB		
Modifiche agli art. 28 e 31 della LR 16/2016 (Disciplina regionale dei servizi abitativi) Art. 25	P	SC	MINS	PQ		5.500.000	5.500.000	8				
COLLEGATO 2018					0	33.900.000	32.900.000					

*Legenda: P permanente; T temporanea; SC spesa corrente; SK spesa in conto capitale; NS nuova spesa; MINS minore spesa; MAGS maggiore spesa; MINE minore entrata; AF spesa per attività finanziarie; PQ presenza quantificazione; AQ assenza quantificazione; C quantificazione carente; NI copertura non indicata; SB stanziamento di bilancio; UF utilizzo fondi; MAGE maggiore entrata; EEX entrate extratributarie;

Le RT, in molti casi, carenti (talvolta assenti) sotto il profilo della quantificazione degli oneri, sono di seguito esaminate nel dettaglio con l'intento di evidenziarne le criticità sul piano metodologico.

Art. 1 (Messa in mora e dematerializzazione)

La RT indica due ragioni del risparmio indotto dalle innovazioni normative: l'ottimizzazione dei termini di messa in mora in caso di mancata restituzione delle rate; la dematerializzazione delle variazioni di bilancio (che sono pubblicate solo sul sito della regione); ma non fornisce alcuna quantificazione sulla dimensione dei risparmi realizzabili.

Art. 2 (Fabbisogno finanziario per funzionamento CORECOM)

La RT si limita ad affermare che alle spese previste per l'attività delle Authority, si fa fronte con le risorse del bilancio regionale nell'ambito del contributo previsto per il consiglio regionale confondendo la copertura con la quantificazione dell'onere che è completamente assente.

Art. 3 (Acquisto spazi pubblicitari)

La riduzione della soglia dovrebbe, di per sé, realizzare una riduzione di spesa che nella RT si precisa essere compensata da una diversa articolazione degli acquisti di spazi pubblicitari

("maggiore corrispondenza tra le pianificazioni media e i target"). Non è fornito però alcun dato quantitativo a supporto di questa compensazione, ne sono indicate le spese sostenute per le attività di comunicazione.

Art. 4 (Ufficio del Garante per l'infanzia e adolescenza - Fabbisogno finanziario per funzionamento) e Art. 5 (fabbisogno finanziario Difensore civico)

La RT è assente e la norma indica la fonte di copertura delle spese nei relativi stanziamenti del bilancio regionale senza indicarne l'ammontare.

Art. 6 (Incarico revisori)

La RT precisa che, poiché rimane invariato il compenso corrisposto, la modifica non comporta oneri aggiuntivi, ma non è fornito alcun elemento quantitativo, oltre all'ammontare complessivo, sull'articolazione dell'istituto.

Art. 8 (Norme per la protezione della fauna selvatica la tutela dell'equilibrio ambientale e l'attività venatoria)

La RT indica la stima del maggiore onere, affermando che è stata effettuata "sulla base del numero di centri autorizzati sul territorio e dei contributi storici erogati dalle province in forza delle convenzioni pregresse", ma non fornisce alcun elemento quantitativo per una verifica.

Art. 10 (Consorzi garanzia fidi)

La RT afferma che trattandosi di modifiche legislative di carattere ordinamentale, sono neutre dal punto di vista finanziario. L'attivazione di misure di controgaranzia dei consorzi di garanzia collettiva fidi per operazioni d'importo fino a 100.000 euro (in cambio d'impegno da parte di questi ad adottare standard operativi di valutazione del merito creditizio, servizi innovativi di assistenza alle imprese, condizioni migliorative di accesso al credito e procedure trasparenti per lo scambio di informazioni digitali) potrebbe recare oneri per il bilancio regionale. La neutralità finanziaria andrebbe analiticamente documentata.

Art. 11 (Agevolazioni alle imprese)

La norma ha la finalità, indica la RT, di agevolare le imprese del tessuto imprenditoriale lombardo, con "contributi in conto capitale, a fondo perduto per spese d'investimento" e "agevolazioni a rimborso". Il maggior rischio che comporta la deroga alla normativa vigente è, secondo la RT "compensato dalle forme di controllo di realizzazione degli obiettivi del progetto alternativi alla richiesta di garanzie, che permeano tutto l'iter di realizzazione fisica delle misure". L'affermazione non è sostenuta però da alcun dato quantitativo di supporto.

Art. 12 (Disposizioni riguardanti la durata in carica dei direttori generali delle ASP)

La RT si limita a rilevare che la norma è preposta a garantire la continuità nello svolgimento delle funzioni in capo ai direttori, anche al fine di evitare disservizi "con relative implicazioni sotto il profilo finanziario", ma elude che la disposizione in esame introduca una proroga di 6 mesi dei contratti. Nei casi in cui si interviene su riguardanti il personale, è richiesta nella RT analitica dimostrazione e quantificazione degli interventi, per verificare la neutralità degli stessi sul bilancio.

Art. 13 (Istituzione di un fondo per ampliamento delle esenzioni/rimodulazione in riduzione del ticket sanitario)

La finalità della norma è onerosa poiché istituisce un fondo da utilizzare "per l'ampliamento delle esenzioni ovvero per la rimodulazione in riduzione del ticket sanitario aggiuntivo". Lo stanziamento di copertura è da definire con provvedimento concernente la legge di sistema sanitario. Il rispetto dell'equilibrio economico finanziario è assicurato dall'adozione di azioni di efficientamento della spesa sanitaria. Non è fornito però alcun elemento quantitativo per valutare l'entità della riduzione e la sua articolazione.

Art. 16 (Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale)

La norma ipotizza l'eventuale costituzione di una società regionale ai sensi del TU sulle società pubbliche, operazione che comporta oneri finanziari. La RT considera solo la copertura nelle risorse stanziata nella missione trasporti, affermando che la norma "consente riflessi economici apprezzabili su possibili efficientamenti nella gestione e manutenzione delle strade". Non fornisce però alcuna quantificazione dell'impatto finanziario.

Art. 18 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale - rifiuti, energia, utilizzo sottosuolo e risorse idriche)

La norma dispone la proroga dell'esercizio della derivazione e degli impianti. La RT si limita a precisare che la modifica normativa "è finalizzata ad assicurare la continuità della produzione elettrica" senza però considerare la possibilità di oneri per il bilancio regionale che, se non presenti, andrebbero supportati da adeguata analisi quantitativa.

Art. 19 (Legge per il governo del territorio)

La RT ipotizza "effetti finanziari apprezzabili nel senso che determina una diversa e decentrata" gestione a livello comunale, ma non fornisce alcun elemento quantitativo per avere una stima della dimensione del fenomeno.

Art. 20 (Riduzione emissioni in atmosfera)

La RT non quantifica le potenziali maggiori entrate recate dalla disposizione

Art. 23 (Convenzioni con consorzi di bonifica)

La RT è insufficiente e si limita a indicare la stima dell'impatto finanziario senza fornire alcuna informazione per verificarne la congruità. Si confonde quantificazione e copertura anche nella definizione dell'impatto a regime quando si afferma che "le minori entrate, dovute a somme trattenute e ai trasferimenti, possono arrivare fino a 10 milioni di euro annui" e si "stabilisce che l'effettivo ammontare delle risorse disponibili deve rientrare negli equilibri di bilancio". La RT precisa che "la minore entrata derivante nell'immediato per Regione è compensata, nel tempo, dal minore esborso da parte di Regione per l'esecuzione d'interventi di regimazione idraulica sul reticolo idrico principale". Nulla si dice sul numero e la dimensione di questi interventi, sulle risorse impiegate, sul percorso di assestamento a regime. La RT avrebbe dovuto fornire un quadro articolato, desumibile dall'attività amministrativa, per rendere intellegibile il quadro quantitativo dell'intervento. Le medesime previsioni di spesa per un totale di € 3.200.000 sono previste anche per il 2020. Con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari sono rideterminati gli stanziamenti in entrata.

Art. 24 (Prosecuzione della navigazione sui navigli lombardi)

La RT sostiene che la modifica non comporta oneri diretti sul bilancio regionale ed è finalizzata a proteggere l'investimento in infrastrutture che ha impegnato negli ultimi anni ingenti risorse. La prosecuzione dell'attività sperimentale di navigazione sui navigli, oggetto della disposizione, appare onerosa, e l'eventuale neutralità finanziaria andrebbe adeguatamente dimostrata.

Art. 25 (Disciplina del settore dei trasporti)

La RT quantifica in 24 milioni annui le agevolazioni tariffarie concesse dalla norma senza fornire alcun elemento quantitativo che consenta di ricostruirne l'impatto finanziario (numero dei destinatari delle agevolazioni, importo medio, tipologie interessate).

Art. 26 (Disciplina regionale dei servizi abitativi)

La RT esegue una quantificazione della principale modifica (art. 28 della LR 16/2016). L'intervento consente l'autofinanziamento da parte dei comuni delle azioni di recupero e riqualificazione del proprio patrimonio, senza ricorrere all'intervento della finanza regionale. Per stimare lo spazio finanziario recuperato nel bilancio regionale, la RT considera il numero complessivo degli alloggi potenzialmente valorizzabili (1.624 per i comuni sino a 5.000 abitanti e 365 per i comuni tra 5.001 e 10.000 abitanti) e i dati sulle vendite negli ultimi 5 anni (rispettivamente 4,5 milioni e 1,0 milioni). Ne discende una quantificazione di 5,5 milioni annui.

Tale semplice metodologia, che potrebbe essere, nel tempo, raffinata, dovrebbe essere alla base di ogni procedimento di quantificazione.

4.2 La legge 42 del 2017 (legge di stabilità per il triennio 2018 - 2020)

Si compone di 7 articoli e 45 commi. Nel corso del suo esame presso il consiglio regionale sono stati approvati 16 emendamenti, che hanno modificato il testo iniziale presentato dalla giunta. Anche la legge di stabilità per il 2018 - 2020 presenta una struttura snella, come quella dell'anno precedente. Una differenza si riscontra nell'impatto dell'articolato che nel primo caso (2017) era, per il secondo e il terzo anno, negativo (miglioramento del saldo) mentre nel secondo (2018) è positivo (peggioramento), rispettivamente per 33,9 nel 2018 e 32,9 nel 2019 (ovviamente si registra un impatto anche sul 2020, di analoga entità a quello dell'anno precedente).

La tabella 5 mostra l'impatto dell'articolato della legge di stabilità, che in molti casi, recano tetti di spesa. In alcuni casi la RT presenta delle carenze.

TABELLA 5: LEGGE 42/2017 - LEGGE DI STABILITÀ 2018 - 2020

Legge regionale 42 del 2017	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario			Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2017	2018	2019	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Agenzia TPL bacino Città Metropolitana, MB, Lodi e Pavia - art. 1 co. 5	T	SC	NS	P		2.000.000		10	2			LS
Agenzie TPL risorse aggiuntive per sviluppo servizi in zone geografiche disagiate. co. 6	T	SC	NS	P		5.000.000		10	2			LS
Contributo al funzionamento di Explora Scpa - art. 1 co. 7	T	SC	NS	P		1.260.350	1.260.350	7	1			LS
Contributo prosecuzione lavori di restauro Duomo di Milano art. 1, co 8	T	SK	NS	P		2.000.000	2.000.000	5	1			LS
Rilascio di garanzia in relazione ad obbligazioni assunte da FNM Spa con emissione di prestito obbligazionario FNM 2015-2020 sottoscritto da FINLOMBARDA Spa - art. 1 co. 12 e 13	T	SC	NS	P		5.800.000		20	3			SB
Sostegno all'emittenza locale - art. 1 co. 14	T	SC	NS	P		70.000		1	11			LS
attivazione convenzioni con Ministero Politiche agricole e forestali con Unità Carabinieri Forestali - art. 1 co. 15	T	SC	NS	P		110.000	110.000	9	2			LS
Ristrutturazione Convento di Frà Cristoforo LC - Art. 1 co. 16	T	SK	NS	P		75.000		5	1			LS
Contributo a sostegno dell'integrazione scolastica bambini con disabilità - scuoleinfanzia autonome - art. 1 co. 17	T	SC	NS	P		500.000		4	1			LS
Completamento rete ferroviaria Mendrisio-Varese - art. 1 co. 18	T	SK	NS	P			500.000	10	1			LS
Attuazione programma FESR 2014-2020 - art. 1 co. 19 e 20	T	SK	NS	P			5.500.000	14	3			NE
Attuazione programma FESR 2014-2020 - art. 1 co. 19 e 20	T	SK	NS	P			4.500.000	14	1			NE
Incremento contributi per siti Unesco - art. 1 co. 21	T	SK	MAGS	P		550.000	550.000	5	1			LS
Contributo Fondazione bresciana Monsignor G. Cavalieri - art. 1 co. 24	P	SC	NS	P		1.000.000	1.000.000	12	2			LS

Legge regionale 42 del 2017	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata	Impatto finanziario			Settore		Modalità di copertura	Settore	
					2017	2018	2019	M/Tit	P/Tip		M/Tit	P/Tip
Riconoscimento valore partecipazioni azionarie ASAM Spa alla Città metropolitana e alla Provincia di Milano - art. 3 co. 1 e 2	T	Tit III	NS	P		2.000.000	2.000.000	1	3			LS
Contributo "Dote merci ferroviaria" - art. 4 co. 1	T	SC	NS	P		600.000	600.000	10	1			LS
A agevolazioni fiscali e modifiche alla l.r. 10/2003 tributi regionali - art. 6 co. 1, 2, 3, 4	T	SC	MINE	A		2.000.000	2.000.000					LS
Contributo per rinnovo circolazione parco veicolare - art. 6 co. 1 lett. b)	T	SC	MAGS	A		1.800.000		1	4			LS
LEGGE STABILITA' 2018					0	35.079.350	30.020.350					

*Legenda: P permanente; T temporanea; SC spesa corrente; SK spesa in conto capitale; NS nuova spesa; MINS minore spesa; MAGS maggiore spesa; MINE minore entrata; PQ presenza quantificazione; AQ assenza quantificazione; C quantificazione carente; NI copertura non indicata; SB stanziamento di bilancio; UF utilizzo fondi; MAGE maggiore entrata; LS legge di stabilità.

L'articolo 4, sulla "dote merci ferroviaria", presenta una quantificazione, che si richiama al fine di sottolineare l'esigenza di estenderla ad altre fattispecie.

Si ipotizza una spesa a regime di 2,0 milioni annui, calcolata considerando il traffico ferroviario con origine/destinazione Lombardia (40.000 treni annui), la percorrenza media sul territorio regionale (100 km), il contributo treno*km (stimato in 0,50 euro per non eccedere il massimo UE, pari a 2,5 euro). Il prodotto (0,50*40.000*100) dà come risultato i richiamati 2,0 milioni. Su questa base è effettuato lo stanziamento di prima applicazione di 0,65 milioni per ciascun anno del triennio.

L'articolo 6, che reca minori entrate temporanee (3 periodi imposta) per agevolazioni sul bollo auto e contributi per le demolizioni dei veicoli obsoleti effettuate nel 2018, è sprovvisto di RT. Non è quindi possibile ricostruire il procedimento che ha portato a quantificare in 2,0 milioni annui la riduzione di gettito e in 1,8 milioni l'ammontare del contributo.

5. L'assestamento del bilancio (legge 10 agosto 2018 n. 12)

La legge di assestamento ha assunto nella legge rinforzata (legge 243 del 2012) una maggiore dinamicità rispetto al passato. Il comma 9 dell'articolo 15 dispone, per lo stato, che "con il disegno di legge di assestamento, da predisporre secondo il criterio della legislazione vigente, poss[a]no essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche relative a

unità di voto diverse, alle condizioni e nei limiti previsti dalla legge dello Stato". È ipotizzabile quindi una valorizzazione dello strumento nell'ambito del processo di armonizzazione.

In questo referto si considera la legge di assestamento con riferimento al ciclo della quantificazione degli oneri (Tabella 6), senza soffermarsi sugli aspetti attinenti alla regolazione quantitativa che caratterizzano questo strumento legislativo (articoli 1, 2 e 3).

L'articolo 4 raggruppa una serie di disposizioni finanziarie che recano oneri nella forma del tetto di spesa. Sui criteri di quantificazione si rileva l'opportunità di fornire, anche per queste fattispecie, adeguati elementi quantitativi per apprezzare la dimensione dell'intervento approntato a proposito dei fabbisogni correlati (commi 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17 e 18).

Di altre disposizioni è indicato l'impatto finanziario (art. 5, 11, 15, 18, 21, 22 e 23). Anche in questi casi, come indicato nella tabella, non sempre la RT fornisce elementi utili per la quantificazione dell'onere e talvolta (art. 15, comma 1) c'è confusione tra quantificazione e copertura.

Tra le disposizioni cui non è associato un impatto finanziario diretto rileva l'articolo 8, che apporta delle innovazioni alla legge di contabilità regionale (legge 34 del 1978).

La modifica dell'articolo 27 della richiamata legge (di cui è sostituito il comma 3) può determinare maggiori spese nella misura in cui impedisce la decadenza dal beneficio finanziario consentendo una proroga (di durata complessiva di 365 giorni) che l'interessato può richiedere per motivi indipendenti dalla sua volontà. La RT registra questa possibilità che, essendo correlata all'intervento, "non è determinabile a priori".

Sono previste inoltre norme di semplificazione come l'eliminazione dell'obbligo di pubblicazione sul BURL delle variazioni al bilancio approvate con atto amministrativo (pubblicate sul sito internet)¹. Le disposizioni producono una minore spesa.

Si estende agli enti del SIREG l'istituto della compensazione, cioè la possibilità di riscuotere crediti certi ed esigibili anche in fase di ordinazione della spesa qualora i soggetti debitori siano nello stesso tempo beneficiari di pagamenti regionali (modifica art. 55 LR 34/1978). La RT

¹ La norma è in continuità con l'abrogazione dell'articolo 49, comma 10, della legge regionale 34/1978, attuato con il provvedimento collegato per il 2017 (art. 1, comma 1, lettera b della LR 27/2017) sul quale la Sezione ha espresso le seguenti osservazioni:

"Art. 1 (Messa in mora e dematerializzazione)

La RT indica due ragioni del risparmio indotto dalle innovazioni normative: l'ottimizzazione dei termini di messa in mora in caso di mancata restituzione delle rate; la dematerializzazione delle variazioni di bilancio (che sono pubblicate solo sul sito della regione); ma non fornisce alcuna quantificazione sulla dimensione dei risparmi realizzabili".

afferma che in questo modo si “rafforza l’efficacia dell’azione di riscossione dei crediti regionali, a tutela di una maggiore integrità delle risorse pubbliche”.

S’inserisce nell’art. 59 della legge di contabilità regionale la possibilità assumere impegni per le spese connesse alle procedure di gara, con copertura nel bilancio triennale, oltre il bilancio di previsione quando i tempi di espletamento delle gare dovessero dilatarsi e travalicare il triennio di riferimento (principio applicato della contabilità finanziaria per cui le “obbligazioni giuridiche sono perfezionate al momento della nascita dell’obbligazione” (che nel caso della gara si perfeziona al momento dell’aggiudicazione). In questo modo le spese connesse alle procedure di gara sono assimilabili a quelle per prestazioni periodiche e continuative.

S’integra infine l’articolo 69 della legge di contabilità regionale estendendo la possibilità del funzionario delegato di erogare spese (previo accredito di somme) di limitata discrezionalità tecnico-amministrativa (deliberazione della giunta e regolamento). Si precisa inoltre la natura contabile del controllo su queste tipologie di spesa.

L’articolo 9 introduce (modifica del collegato ordinamentale del 2007) delle semplificazioni e accelerazioni nel processo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici da parte del Nucleo di valutazione (unità tecnica) che esprime pareri sui progetti solamente se sollecitato dalle direzioni regionali interessate (con l’eccezione dei pareri obbligatori previsti da leggi e regolamenti).

Nella stessa direzione della semplificazione si muove l’articolo 10 che modifica una disposizione della LR 33/1991 istitutiva del “Fondo di ricostituzione infrastrutture sociali Lombardia”. L’innovazione normativa proroga da 120 a 180 giorni il tempo massimo di proroga che può essere concesso dalla direzione generale competente per materia senza richiedere il parere del richiamato Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. La ratio della modifica è quella di semplificare le procedure di valutazione, concentrando l’attenzione su quelle di maggiore criticità. La RT rileva che la dilazione dei tempi di proroga può avere un effetto negativo (differimento del rimborso del beneficio non determinabile a priori).

L’articolo 12 apporta delle modifiche alla legge regionale 13 del 2003 (promozione all’accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate. Oltre a disposizioni di natura organizzativa quando si afferma (comma 1, lettera d) che “la Regione con il Fondo finanzia, anche sulla base di piani presentati dalle province in relazione alle funzioni di competenza, le iniziative” e che “a tal fine , la regione può integrare il fondo con risorse proprie nell’ambito della programmazione ordinaria nei limiti delle disponibilità del bilancio regionale”, si omette qualsiasi quantificazione dell’onere affermando una generica copertura con risorse di bilancio che, in quanto stanziato,

dovrebbero già essere intestate a una specifica finalità (come quelle del Fondo che, come afferma la RT, “si attesta mediamente intorno ai 30-35 milioni di euro). Siamo, in altre parole, di fronte a una duplice distorsione: da una parte non è effettuata un’adeguata quantificazione delle attività previste (possibile sulla base delle esperienze passate) e dall’altro si attiva una generica fonte di copertura, aperta ed eventuale, che contrasta con la logica di una corretta programmazione di bilancio.

L’articolo 13 adegua la consulta prevista dalla legge regionale 1 del 2017 (prevenzione del fenomeno del cyberbullismo) alle deleghe assessorili della nuova legislatura regionale (XI). Sulla legge la Sezione ha espresso delle osservazioni in merito a quantificazioni e copertura (“*La legge individua 4 tipologie di intervento (corsi di formazione del personale scolastico, campagne di sensibilizzazione, promozione di iniziative sulla legalità e programmi di sostegno alle vittime del bullismo e recupero degli autori degli atti di bullismo) per le quali sono fissati due distinti tetti di spesa. La quantificazione è assente per l’ultima fattispecie. La RT non fornisce alcun elemento di sostegno alla quantificazione (quante campagne e corsi sono in programma per il 2017, quante iniziative sulla legalità programmate per il 2018 e 2019). La nuova spesa corrente, quantificata per i primi due interventi solo nel 2017, sarà veicolata nel biennio successivo attraverso la legge di bilancio e si configura come potenzialmente permanente. Trattandosi di un nuovo intervento sarà utile verificare a consuntivo gli interventi effettuati.*”).

L’articolo 14 attiene a norme sul personale regionale (modifiche agli articoli 66 e 67 della legge 20 del 2008). La RT considera i tre interventi normativi senza impatti finanziari diretti sul bilancio regionale poiché di natura ordinamentale. Dalla lettura delle disposizioni si evincono, di contro, potenziali oneri (riallineamento delle disposizioni concernenti il personale delle segreterie dell’Ufficio di presidenza e quello dei gruppi consiliari; riconoscimento del servizio prestato valutabile ai fini delle selezioni pubbliche regionali; riallineamento delle tipologie contrattuali) non quantificati (elusione della clausola di neutralità finanziaria).

Nella tabella 3 sono riepilogate le disposizioni finanziarie recate dal provvedimento. Complessivamente l’impatto finanziario delle disposizioni sulla spesa ammonta a 45,8 milioni nel 2018, 27,7 milioni nel 2019 e 26,0 milioni nel 2019. Si tratta prevalentemente di misure di carattere temporaneo.

TABELLA 6: LEGGE 12/2018 ASSESTAMENTO

Legge di assestamento n. 12 del 10 agosto 2018 - Disposizioni finanziarie																							
Articolo	Comma	Descrizione	temporanea/permanente	Corrente/Capitale/Entrata	Tipologia di spesa o entrata	Quantificazione spesa/entrata											Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978	
						Q	2018	2019	2020	2021	2022	2023	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia	M/Tit	P/Tip	MA	C		
4	1	Oneri relativi ad integrazione dell'indebitamento per investimenti nel triennio 2018-2020	T	SK	NS	P	25.000.000	65.505.468	69.890.947					50	2			SB	50				
4	2		P	SC	NS	A							10	5			SB	10					
4	3	Riquilificazione e potenziamento rivoltana	T	SK	NS	P				8.000.000	7.750.000		5	1			SB						
4	6	Contributo straordinario per il completamento del convento San Cristoforo di Lecco	T	SK	NS	P	37.500	37.500					4	6			SB	20					
4	7	Contributo per acquisto da parte dei comuni lombardi e delle unioni di autonomie per il trasporto scolastico di disabili	T	SK	NS	C	1.000.000						12	2			SB	20			20	3	13476
4	8	Contributo ai comuni lombardi e unioni per la realizzazione o adattamento di parchi gioco inclusivi	T	SK	NS	C	1.000.000						8	1			SB	20			20	3	13476
4	9	Contributo ai comuni lombardi e unioni per opere di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture per la mobilità	T	SK	NS	C	3.000.000						9	5			SB	20			20	3	13476
4	10	Contributo agli enti parco per interventi di manutenzione ricipero e riqualificazione del patrimonio naturale	T	SK	NS	C	1.000.000						16	1			SB	20			20	3	13476
4	11	Contributo alla comunità montane	T	SK	NS	C	2.000.000						12	2			SB	20			20	3	13476
4	13	Contributo al centro per l'integrazione scolastica e la piena realizzazione dei non vedenti	T	SC	NS	C	200.000						9	2			SB	20			20	1	
4	14	Contributo agli ATO per gli interventi di miglioramento dei tempi del ciclo di depurazione	T	SK	NS	C	4.000.000						9	1			SB	20			20	3	7483
4	15	Finanziamento enti sistema regionale e agenzia interregionale per il fiume Po per opere strutturali di bacino prioritario per la mitigazione del rischio idrogeologico	T	SK	NS	C	9.000.000						1	11			SB	20			20	3	7483

Legge di assestamento n. 12 del 10 agosto 2018 - Disposizioni finanziarie																						
Articolo	Comma	Descrizione	temporanea/permanente	Corrente /Capitale /Entrata	Tipologia di spesa o entrata	Quantificazione spesa/entrata										Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978	
						Q	2018	2019	2020	2021	2022	2023	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia	M/Tit	P/Tip	MA		C
4	16	Spese per la 92a adunata degli alpini	T	SC	NS	P	100.000	900.000					15	1			SB	20	20	1		
4	17	Potenziamento dei centri per l'impiego	T	SK	NS	C	1.000.000						6	1			SB	20	20	3	7483	
4	18	Impiantistica sportiva	T	SK	NS	C	3.170.000						16				SB	16/11	20	3	7483	
5	1b	Riduzione della tassa per l'esercizio venatorio	P	E	MINE	P	290.000	290.000	290.000				1	4			SB	20/1	16	1 e 2	4745 e 4746 e 11829	
5	1o	Contributo per la demolizione dei veicoli inquinanti	T	SC	NS	C		1.000.000					9	3			SB	9	20	1		
5	1t	Ecotassa da destinare ai comuni	P	SC	NS	P		1.300.000	1.050.000				9	101			SB	E	9	01, 03 e 05	11502 10621 11140	
5	1y	Modificazione degli importi versati dai comuni per i conferimenti in discarica	T	E	MINE	P		130.000					10	3			MINS			101		
11	1	Incremento della quota trattenuta dei canoni concessori	P	E	MINE	P	120.000	120.000	120.000				12	6	104	11293	SB	12	10	3		
15	1	Disciplina regionale dei servizi abitativi	P	SC	MAGS	C	25.000.000	25.000.000	25.000.000				1				SB		12	6		
18	1	Potenziamento attività di ricerca e studio presso il consiglio regionale	T	SC	NS	P		100.000	100.000	100.000	100.000	100.000	9	100			SB					
21	5	Uso delle acque	P	E	MINE	C	6.000	6.000	6.000				9	2			MINS	20				
22	1	Contributo alla Fondazione Lombardia per l'ambiente	T	SC	MAGS	P		200.000					13	1			SB		20	1		
23		Fusione per incorporazione di Lombardia Informatica in ARCA - risparmio sul contributo di funzionamento	P	SC	MINS	P		-250.000	-250.000				13	1			MINS					
		Fusione per incorporazione di Lombardia Informatica in ARCA - risparmio sulle spese di direzione	P	SC	MINS	P		-240.000	-240.000													
TOTALE							75.923.500	94.098.968	95.966.947	8.100.000	7.850.000	100.000										

*Legenda: P permanente; T temporanea; SC spesa corrente; SK spesa in conto capitale; NS nuova spesa; MINS minore spesa; MAGS maggiore spesa; MINE minore entrata; PQ presenza quantificazione; AQ assenza quantificazione; C quantificazione carente; NI copertura non indicata; SB stanziamento di bilancio; UF utilizzo fondi; MAGE maggiore entrata.

6. La legge regionale 15 del 2018 modifica il testo unico delle leggi regionali in materia di sanità - LR 33/2009).

Le disposizioni che recano oneri sono quelle relative alla lettera cc) che introduce un articolo aggiuntivo alla legge quadro prevedendo borse di studio aggiuntive per i medici di medicina generale quantificate in 612.500 euro per ciascun anno del triennio 2018 -2020. La RT indica la possibilità di fornire 35 borse di studio aggiuntive, il cui costo annuale è indicato in 17.500 euro annui ciascuna.

Analoga norma è introdotta con la lettera hh) in relazione ai contratti di formazione specialistica aggiuntivi per i quali sono stanziati 1.375.000 euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 1.430.000 euro per l'anno 2020. La RT specifica che si tratta di 55 nuovi contratti il cui costo è nel primo biennio, di 25.000 ciascuno e, a partire dal terzo anno, di 26.000 euro.

La RT indica che può comportare maggiori entrate (non quantificate) per la finanza regionale la norma che introduce una nuova fattispecie da sanzionare (non corretta rappresentazione della fragilità degli utenti o appropriatezza delle operazioni).

La legge contiene anche delle norme di semplificazione e organizzative: si indica la Giunta come soggetto per apportare modifiche al PRP di mero recepimento "di indicazioni nazionali o nella mera correzione di refusi"; si attribuisce alla competente direzione generale la funzione di promozione del servizio socio-sanitario lombardo sul territorio nazionale e internazionale per sostenere ricerca, innovazione e assistenza nelle strutture specialistiche; si colloca il centro regionale di farmacovigilanza presso la direzione regionale competente eliminando il riferimento al GATTS (gruppo di approfondimento tecnico per le tecnologie sanitarie), istituito nel 2015; si indicano i presidi ospedalieri territoriali (POT) come risposta soddisfacente "al modello ospedale di comunità" (tenendo conto dello "sviluppo sperimentale" che in questi anni hanno avuto i POT; si dà continuità all'Agenzia di controllo (ACSS), istituita con la riforma del 2015 (allineamento del contratto del direttore a quello della altre aziende sanitarie, più efficace informativa al Consiglio regionale); adeguamento alla normativa nazionale delle disposizioni per l'individuazione dei direttori generali delle Fondazioni IRCCS di diritto pubblico; internalizzazione di alcune funzioni (promozione) dell'Agenzia per la promozione del servizio sociosanitario lombardo.

Le disposizioni richiamate sono fonte in molti casi di riorganizzazioni di servizi e attività che potrebbero avere effetti sul bilancio regionale (presumibilmente positivi), di cui andrebbe fornita idonea quantificazione. La RT rispetto all'adeguamento della retribuzione del direttore dell'ASSC afferma che gli oneri previdenziali sono già sostenuti dalla Agenzia di controllo

(quindi non sono recati nuovi oneri alla finanza regionale) e che l'internalizzazione delle funzioni di promozione dell'Agenzia comporta un risparmio di costi. In entrambi i casi sembra essere di fronte a un caso di neutralità finanziaria per il complesso della finanza regionale, che sarebbe stato opportuno documentare con informazioni quantitative.

Sul tema dei controlli sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche da parte dei soggetti privati convenzionati che avvengono per opera dell'ATS sia in sede di rendicontazione sia in relazione all'appropriatezza si disciplina compiutamente il procedimento. Si stabilisce inoltre la neutralità rispetto al bilancio regionale delle assunzioni di personale a tempo determinato da parte di IRCCS e ASST con risorse provenienti da finanziamenti privati.

Questo aspetto presenta potenziali criticità sotto il profilo finanziario, che andrebbero attentamente ponderate, in quanto potrebbe creare aspettative nei soggetti destinatari e nei fruitori delle accresciute attività cliniche. La neutralità finanziaria (assenza di onere) andrebbe dimostrata analiticamente (come i maggior o minori oneri).

7. Legge regionale 4 dicembre 2018 n. 17 (legge di revisione normativa e di semplificazione 2018)

La legge è predisposta in base alla LR 19/2014 che prevede un provvedimento annuale, presentato dalla Giunta, per la razionalizzazione di interventi regionali negli ambiti istituzionale, economico, territoriale e sanitario.

La RT non fornisce nessuna quantificazione (oltre a quelle indicate in grassetto) limitandosi ad affermare, con locuzioni intercambiabili: che le norme "non comportano oneri a carico del bilancio regionale", "non hanno riflessi di carattere finanziario", "non hanno ricadute di carattere economico-finanziario", "non hanno riflessi finanziari", "non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale", "non hanno ricadute finanziarie", "non si evidenziano impatti a livello economico", "non hanno risvolti finanziari", "non comportano l'introduzione di nuovi oneri".

In due casi (art.2 e art. 3) è utilizzata la locuzione "sono neutrali dal punto di vista finanziario", senza alcuna dimostrazione, come richiesto dalle norme vigenti. Dalla lettura delle disposizioni si evince che, nel caso dell'articolo 3, il miglioramento del "processo di partecipazione ai bandi regionali per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi da parte di cittadini, imprese e enti locali" potrebbe produrre un maggiore assorbimento di risorse, che andrebbe stimato con un'analisi dell'evoluzione dei fabbisogni conseguenti alla misura di semplificazione

(mentre l'articolo 2, che abroga disposizioni tributarie in quanto recepite nel relativo testo unico appare come norma di semplificazione priva effetti finanziari).

In un caso infine (art. 19) si considera la possibilità di una riduzione degli incassi derivanti da sanzioni pecuniarie, che viene giudicata minima "e comunque difficilmente valutabile a priori".

Ambito istituzionale

L'articolo 2 (modifica della LR 19/2014) introduce nel PRS il programma strategico per la semplificazione e la trasformazione digitale lombarda, che sostituisce il precedente programma (agenda digitale) della passata legislatura. Il carattere programmatico della disposizione prefigura interventi finalizzati alla trasformazione digitale "strettamente collegati agli indicatori previsti dal PRS per misurarne l'attuazione". Gli effetti positivi sulla programmazione di bilancio di queste disposizioni possono essere importanti, anche se l'implementazione può richiedere l'impiego di risorse. Si invita pertanto la Regione a dare conto nei documenti programmatici, dei risultati raggiunti.

L'articolo 3 (modifica della LR 32/2012) introduce delle norme finalizzate a migliorare il processo di "partecipazione ai bandi regionali per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi da parte dei cittadini, imprese e enti locali". Ciò potrebbe produrre un aumento dei fabbisogni che, sulla base dell'esperienza passata, dovrebbe essere adeguatamente stimato per valutare la congruenza con le risorse finanziarie disponibili.

L'articolo 4 (modifiche alla LR 7/2012) prevede la possibilità di utilizzare la piattaforma regionale di identificazione on-line dei cittadini integrata con il sistema pubblico di identità digitale (SPID) per accedere ai servizi on line offerti dalla PA lombarda. In particolare, si prevede di adottare strumenti per la misurazione del grado dei soggetti fruitori (possibile incremento di spesa). Inoltre, con emendamento, è stata prevista "la promozione da parte della regione dell'attivazione di servizi informativi e digitali finalizzati a fornire direttamente informazioni agli utenti che hanno espresso interesse alla loro ricezione". **Per questa ultima finalità sono stanziati 100.000 euro per il 2019 nella Missione 1, programma 8 delle spese in conto capitale, rinviando alla legge di bilancio lo stanziamento delle risorse per gli anni successivi.** Si tratta di una spesa, che presumibilmente interesserà l'intero triennio di programmazione, di cui non è stata fornita alcuna quantificazione.

L'articolo 5 (modifiche alla LR 13/2018) interviene sulle modalità di costituzione dell'ORAC distinguendo tra i profili procedurali e quelli inerenti le cause ostative. La necessità di armonizzare le disposizioni della legge istitutiva con le richieste del Governo (per evitare l'impugnazione) hanno determinato lo slittamento dell'istituzione dell'organismo e la

conseguente rimodulazione delle risorse stanziare (dal triennio 18-20 al triennio 19-21). **Le nuove somme stanziare nella Missione 1, programma 1 delle spese correnti sono 412.176 euro per il 2019 e 494.611 per il 2020 e il 2021 (spesa permanente).**

Ambito economico

L'articolo 9 (modifiche alla LR 31/2008), oltre ad adeguare la normativa regionale sul rischio in agricoltura a quella nazionale (decreto legislativo 102/2004), dispone la promozione della Regione alla "adesione a forme di copertura assicurativa sperimentali, mutualistiche ad altri strumenti di gestione del rischio previsti dalla normativa statale e comunitaria". Tale disposizione può recare maggiori spese per il bilancio regionale che la RT non considera e non quantifica in alcun modo.

L'articolo 10 (modifiche alla LR 31/2008) prevede, oltre a quella di vigilanza, anche l'attività di controllo sulla tenuta dei registri e dei libri genealogici e sull'attuazione dei relativi controlli funzionali, nonché sugli adempimenti derivanti dall'applicazione delle norme inerenti alla riproduzione animale. Questa disposizione potrebbe recare oneri per il bilancio regionale, che la RT non considera e non quantifica in alcun modo.

L'articolo 11 (modifica alla LR 31/2008) introduce tra le forme appropriate di selvicoltura una nuova finalizzazione (la flora di interesse apistico). Si aggiunge inoltre che i piani di indirizzo forestale debbano favorire "anche la presenza significativa di specie di interesse apistico, nonché di spazi idonei all'attività apistica". Questa integrazione potrebbe recare oneri per il bilancio regionale, che la RT non considera e non quantifica in alcun modo.

L'articolo 13 (modifiche alla LR 31/2008) ridefinisce i bacini di pesca dilettantistica e professionale e il piano ittico regionale. In questo ambito, sui requisiti per la qualificazione delle associazioni di pesca dilettantistiche "si elimina la previsione relativa al possesso della licenza di pesca e al versamento del tributo regionale annuale in quanto la licenza B è costituita dalla ricevuta di pagamento della tassa di concessione e vale dodici mesi dal giorno del versamento, mentre sono esenti i pescatori con meno di anni diciotto e più di sessantacinque". La disposizione potrebbe recare minori entrate al bilancio regionale, che la RT non considera e non quantifica in alcun modo. L'articolo 14 (modifiche alla LR 35/2017²) prevede che siano

² Sulla legge regionale 35/2017 la Sezione aveva sottolineato diverse criticità in sede di referto sulle leggi del 2017. "La legge riconosce e promuove l'agricoltura sociale (multifunzionalità delle attività agricole, risorsa per l'inserimento di persone svantaggiate, abilitazione di persone affette da disabilità, realizzazione di attività educative e formative di supporto), diffonde la conoscenza delle fattorie sociali, promuove lo sviluppo attraverso interventi innovativi nelle fattorie sociali, anche al fine di favorire lo sviluppo dei prodotti locali. La legge prevede, inoltre, l'istituzione di un Osservatorio regionale dell'agricoltura sociale che, ferma restando la gratuità nella partecipazione

considerate operatori dell'agricoltura sociale anche le cooperative agricole il cui fatturato agricolo è superiore al 30% del quello complessivo (ciò potrebbe determinare minori entrate per il bilancio regionale nella misura in cui il regime fiscale risultasse più favorevole rispetto a quello ordinario). L'eliminazione dell'Osservatorio sull'agricoltura sociale, assegnando le funzioni agli uffici della Giunta potrebbe avere effetti positivi sul bilancio regionale. La RT non considera queste possibilità e non effettua alcuna quantificazione.

L'articolo 18 apporta modificazioni alla LR 1/2018 (*vedi infra*). In particolare, modifica la delimitazione delle tipologie di contributi a cui si applica la disciplina regionale specificando che, oltre al conto capitale, devono essere qualificati come aiuti di stato ai sensi del diritto europeo. Valgono per le modificazioni introdotte le stesse considerazioni espresse in relazione al commento della legge sulla clausola di neutralità finanziaria che, soprattutto nel caso di procedimenti complessi come quello in esame, dovrebbe essere adeguatamente argomentata.

Ambito territoriale

L'articolo 19 (modifiche alla LR 10/2009) nell'identificare in maniera univoca la competenza in tema di sanzionamento in tema di demanio idrico introduce sanzioni di minore entità economica (correlate alla minore pericolosità idraulica di alcune opere). Come già rilevato sopra questa innovazione normativa produce una minore entrata che la RT non quantifica, limitandosi a sostenere che la eventuale riduzione degli incassi sarà "minima e comunque difficilmente valutabile a priori".

L'articolo 20 (modifiche alla LR 4/2016) è finalizzato a definire in maniera univoca gli interventi realizzabili nella fascia di rispetto dei corsi d'acqua (RD 53/1904). In questo ambito sono introdotte norme per la "regolarizzazione" di opere e occupazioni esistenti senza titolo concessorio, attraverso "la promozione di un incentivo alla regolarizzazione". È probabile che

ai lavori, annovera, tra i suoi compiti, attività sicuramente onerose (raccolta di dati, sviluppo di studi e ricerche, azioni di sviluppo nell'ambito dell'agricoltura sociale, elaborazione e pubblicazione di materiale informativo). Si prevedono inoltre: l'istituzione di un registro delle fattorie sociali (accreditamento); misure di sostegno all'agricoltura sociale (tra cui organizzazione di percorsi formativi in materia di agricoltura sociale e interventi di carattere informativo). Nonostante questo nutrito insieme di interventi, prevalentemente di parte corrente, la legge contiene una esplicita clausola di invarianza finanziaria (articolo 10), in evidente contraddizione con il testo richiamato. La RT afferma che la legge "di fatto non aggiunge nulla a quanto già previsto dall'articolo 8 bis della LR 31 del 2008", che gli interventi richiamati "sono già del tutto operanti" e che il provvedimento "pur rispettando appieno lo spirito primordiale dell'impegno sociale profuso dal mondo agricolo, appare una riproposizione dell'esistente compiuta regolamentazione con l'aggiunta di elementi di poca chiarezza tratti dalla normativa nazionale circa l'identificazione dei soggetti che possono svolgere tale attività". La preesistenza di norme risalenti sull'agricoltura sociale, richiamate nella RT, non può assorbire la dimensione dell'innovazione normativa che si ricava dalla lettura del testo. Da questa emerge una serie di interventi, di natura strutturale, che non possono non avere un riflesso sul bilancio. La RT non li considera risultando in tal modo censurabile per assenza di quantificazione".

queste disposizioni abbiano un effetto sul bilancio regionale (maggiori spese per gli incentivi e maggiori entrate temporanee per la regolarizzazione), che la RT non considera e non quantifica in alcun modo.

L'articolo 23 (modifiche alla LR 24/2006) ridefinisce le fasi del procedimento sanzionatorio in materia di attestazioni energetiche graduando quelle pecuniarie e accessorie. Questa innovazione normativa può sviluppare un impatto sul bilancio regionale (minori entrate) che la RT non considera e non quantifica in alcun modo.

L'articolo 24 (modifiche alla LR 24/2006) ha un sicuro effetto negativo sul bilancio regionale (minori entrate) prodotto dall'esclusione dei veicoli appartenenti a categorie di soggetti con particolari fragilità sociali dalla normativa per la prevenzione delle emissioni nell'atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente. La RT non considera alcun impatto e non effettua alcuna quantificazione.

L'articolo 27 (modifica della LR 12/2005) potrebbe avere effetti positivi sul bilancio regionale (maggiori entrate) poiché, fermo restando il previgente valore di 500 euro (che resta la soglia minima), la sanzione è parametrata all'80 per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico. La RT non considera e non quantifica in alcun modo il maggiore gettito.

Ambito sociale e sanitario

L'articolo 28 (modifica della LR 3/2008) promuove la realizzazione e lo sviluppo di strumenti informatici che consentano un interscambio dei dati tra la rete dei servizi sociali e le reti sociosanitaria e sanitaria. Tale progetto ha un impatto sul bilancio regionale che la RT non quantifica.

8. Le leggi sulla istituzione di nuovi comuni

Come sopra meglio specificato nel paragrafo XX, nell'ambito dei provvedimenti aventi ad oggetto le incorporazioni e fusioni tra comuni, che vengono preceduti dallo svolgimento di consultazioni popolari, è stata adottata la DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018, relativa alle modalità di copertura dei rimborsi-spese per la consultazione popolare, di cui all'articolo 9 bis della l.r. 29/2006.

In particolare, nel corso del 2018, sono state approvate n. 6 leggi regionali (n. 14, n. 20, n. 21, n. 26, n. 27, n. 28) e in tutte le relative Relazioni tecniche la quantificazione degli oneri derivanti dalla consultazione elettorale viene effettuata secondo le indicazioni della DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018.

In linea generale, si evidenzia, tuttavia, che per alcune leggi regionali si registrano carenze informative della RT rispetto ad altre dello stesso tenore. Per il futuro, pertanto, sarebbe auspicabile che le RT attinenti a fattispecie simili vengano redatte secondo criteri comuni e uniformi, al fine di garantire il medesimo grado di completezza informativa.

La legge regionale 14 del 2018, che prevede l'istituzione del comune di Borgocarbonara mediante fusione dei comuni di Borgofranco sul Po e Carbonara di Po, in provincia di Mantova, registra carenze circa la specificazione del contributo *una tantum*, previsto dall'articolo 20, comma 4bis della l.r. 19/2008, per il nuovo comune istituito, se i comuni precedenti alla fusione appartenevano ad un'unione di comuni lombarda.

In particolare, sebbene la quantificazione indicata nella RT sia stata effettuata sulla base della recente DGR n. XI/237 del 18 giugno 2018, non vi è, tuttavia, alcun riferimento, che invece risulta esservi in altre leggi regionali dello stesso tenore, all'applicazione (o non applicazione) dell'articolo 20, comma 4bis della l.r. 19/2008 sopra citato.

La legge regionale 20 del 2018 prevede l'incorporazione del comune di Ca' d'Andrea nel comune di Torre de' Picanardi, in provincia di Cremona. A differenza della legge regionale n. 14, in questo caso la RT evidenzia che alla fusione in parola non si applica la disposizione di cui all'articolo 20, comma 4 bis, della l.r. n. 19/2008, in quanto i due comuni oggetto di procedimento per incorporazione non costituiscono la maggioranza dei comuni aderenti all'Unione. Tale informazione rende la RT più completa ed esaustiva rispetto a quella che accompagna la legge n. 14/2018, nonché più trasparente rispetto ai meccanismi finanziari sottesi alle fattispecie in esame.

La legge regionale 21 del 2018 riguarda l'Istituzione del comune di Solbiate con Cagno mediante fusione dei comuni di Solbiate e Cagno, in provincia di Como. Anche in questo caso, la RT evidenzia che alla fusione in parola non si applica la disposizione di cui all'articolo 20, comma 4 bis, della l.r. n. 19/2008, in quanto i due comuni oggetto di procedimento non fanno parte di Unioni di comuni lombardi.

La legge 26 del 2018 disciplina l'istituzione del comune di Piadena Drizzona mediante fusione dei comuni di Piadena e Drizzone, in provincia di Cremona e prevede il finanziamento per il rimborso delle spese sostenute dai comuni per la consultazione popolare, relativamente all'anno 2019. La RT evidenzia che alla fusione in parola si applica la disposizione di cui all'articolo 20, comma 4 bis, della l.r. n. 19/2008, in quanto i due comuni oggetto di procedimento fanno parte dell'Unione di Comuni lombarda di Piadena e Drizzona. Ne deriva che al nuovo comune sarà

erogato un contributo una tantum (nell'ambito delle risorse allocate alla missione 18 programma 1 titolo 1 del bilancio regionale 2018-2020), rapportato all'ultimo contributo ordinario erogato alla stessa unione, quest'ultimo esplicitato nella stessa RT in euro 20.831,30. Nel testo di legge e della scheda per la copertura finanziaria vi è, tuttavia, l'indicazione del solo importo da corrispondere a titolo di rimborso per la consultazione referendaria. Tale carenza informativa rende la RT incompleta.

La legge 27 del 2018 disciplina l'istituzione del comune Colli Verdi mediante fusione dei comuni di Canevino, Ruino e Valverde, in provincia di Pavia), prevedendo il finanziamento per il rimborso delle spese sostenute dai comuni per la consultazione popolare, relativamente all'anno 2019. La RT evidenzia che alla fusione in parola si applica la disposizione di cui all'articolo 20, comma 4 bis, della l.r. n. 19/2008, in quanto i tre comuni oggetto del procedimento costituiscono, essi soli, l'Unione lombarda del Tidone Pavese. Non viene, tuttavia, riportato l'ultimo contributo ordinario erogato alla stessa unione (come, invece, fatto nella RT della legge n. 26), che costituisce il parametro per la determinazione del contributo una tantum. Come nella legge n. 26/2018, infine, anche in questo caso nella scheda per la copertura finanziaria vi è l'indicazione del solo importo da corrispondere a titolo di rimborso per la consultazione referendaria e, pertanto, la RT risulta incompleta.

La legge 28 del 2018 disciplina l'incorporazione del comune di Bigarello nel comune di San Giorgio di Mantova, in provincia di Mantova e prevede il finanziamento per il rimborso delle spese sostenute dai comuni per la consultazione popolare, relativamente all'anno 2019.

Come evidenziato per la legge n. 27/2018, nella RT viene specificato che alla incorporazione in parola si applica la disposizione di cui all'articolo 20, comma 4 bis, della l.r. n. 19/2008, in quanto i due comuni oggetto del procedimento di incorporazione costituiscono l'Unione dei comuni lombarda di San Giorgio e Bigarello, sebbene non venga riportato l'ultimo contributo ordinario erogato alla stessa unione. Tale informazione risulta rilevante, difatti, in quanto costituisce il parametro per la determinazione del contributo una tantum. Nella scheda per la copertura finanziaria, infine, vi è l'indicazione del solo importo da corrispondere a titolo di rimborso per la consultazione referendaria.

9. Le altre leggi approvate nel 2018

9.1 legge regionale 1 del 2018 (Misure per la tutela degli investimenti pubblici regionali e per il sostegno all'occupazione)

La legge intende contrastare il fenomeno dell'erogazione di agevolazioni finanziarie a carico della finanza regionale - cui fanno seguito fenomeni di delocalizzazione delle attività aziendali verso quei territori in cui i costi di produzione sono più bassi - unitamente alla salvaguardia dei livelli occupazionali sul territorio regionale. In particolare, si prevede che i bandi regionali che prevedono l'erogazione di contributi possano stabilire l'obbligo di mantenimento dell'insediamento produttivo o dell'attività nel territorio regionale e che il mancato rispetto degli obblighi, da parte delle imprese, comporta la decadenza dal contributo. La legge prevede espressamente la clausola di invarianza finanziaria. La RT si limita a prevedere che la legge ha carattere ordinamentale, per cui non comporta nuovi o ulteriori oneri per il bilancio regionale. Come più volte ricordato anche nelle precedenti relazioni, i casi di neutralità finanziaria devono essere analiticamente sostenuti, tenuto peraltro conto che, nel caso di specie, dalla eventuale decadenza del contributo - e recupero delle somme - può derivare un potenziale contenzioso. Trattandosi di un nuovo intervento, in ogni caso, sarà utile verificare a consuntivo gli interventi effettuati.

9.2 legge regionale 2 del 2018 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione)

La legge modifica la l.r. n. 17/2012, che disciplina le modalità di elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale, intervenendo sulle modalità di presentazione e sottoscrizione delle liste provinciali dei candidati. Non risulta redatta una specifica RT, posto che nella conclusione della relazione illustrativa si legge che le modifiche alla l.r. n. 17/2012, così come proposte nell'articolato, non prevedono oneri finanziari.

9.3 legge regionale 3 del 2018 (Modifiche alla l.r. n. 31/2016 sulla Disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di Presidente della Regione, consigliere regionale, assessore regionale e sottosegretario regionale; modifiche alla l.r. n. 17/2012 recante Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione)

La legge disciplina le ipotesi di incompatibilità della carica di Consigliere regionale con le funzioni di Assessore regionale, prevedendo un meccanismo di sospensione della carica di Consigliere per la durata dell'incarico di Assessore e di supplenza per l'esercizio delle funzioni di Consigliere al candidato cui sarebbe spettato il seggio, ai sensi dell'art. 1, comma 37, della l.r.

n. 17/2012. Si prevede, altresì, un meccanismo di slittamento del consigliere subentrato, nell'ipotesi in cui si renda vacante un seggio definitivo. Circa le disposizioni finanziarie, la legge stabilisce che alle spese previste si fa fronte con le risorse stanziare a bilancio 2018-2020, da adeguarsi, se necessario, con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari. La RT, nell'analizzare il possibile incremento di spesa - non automatico ma possibile - derivante dalle novità introdotte dalla normativa in parola, parte dall'assetto istituzionale vigente al momento della proposta legislativa, raffrontandolo con l'ipotesi di spesa massima in cui tutti gli assessori nominati siano anche consiglieri. La RT precisa che a siffatto incremento di spesa, così quantificato, si fa fronte nell'ambito delle risorse già stanziare a bilancio, prevedendo, altresì, un possibile adeguamento con legge di bilancio e/o prelievo dal fondo spese obbligatorie, qualora in corso d'anno si verifichi l'ipotesi di effettivo incremento di spesa massimo.

9.4 legge regionale 4 del 2018 (Interventi di sostegno alle vittime del dovere)

La legge prevede misure di assistenza e aiuto a favore delle vittime del dovere e dei loro familiari, anche di natura non economica. Si tratta, in particolare, di erogazione di contributi, di borse di studio e riserve di posti nei tirocini e attività di ricerca presso il Consiglio regionale, la Giunta e gli enti del sistema regionale. Ancora, la legge prevede la sospensione, su istanza di parte, degli obblighi tributari nei confronti della Regione per l'anno d'imposta in cui si è verificato l'evento e per i tre periodi di imposta successivi, con possibilità di rateizzo una volta decorsa la sospensione, senza applicazione di sanzioni né di interessi. Per le misure di sostegno, è istituita un'apposita Missione nel bilancio regionale 2018-2020, mentre per gli eventuali minori introiti si provvede con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. La RT prevede, in fase di prima applicazione, nel 2018, uno stanziamento di euro 60.000, senza alcuna informazione specifica in ordine alle modalità di stima e/o di calcolo di tale stanziamento e, quindi, alla sua quantificazione. La RT risulta, pertanto, carente, non fornendo alcun sostegno alla quantificazione, né in termini di maggiore spesa, né in termini di minori introiti.

9.5 legge regionale 5 del 2018 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge)

La legge opera interventi di manutenzione e razionalizzazione tecnica dell'ordinamento regionale attraverso interventi abrogativi di leggi o di disposizioni di legge. In particolare, con il provvedimento in parola si interviene su un totale di n. 200 leggi, di cui n. 158 abrogate totalmente e n. 42 parzialmente, con conferma delle autorizzazioni, delle variazioni, dei rifinanziamenti e di ogni altro effetto giuridico, economico o finanziario prodotto o comunque

derivante dalle disposizioni in materia di bilancio, nonché delle variazioni testuali apportate alla legislazione vigente dalle leggi abrogate, ove non superate da integrazioni, modificazioni o abrogazioni. Non risulta presente una specifica RT, per cui è del tutto assente un'analisi circa gli impatti finanziari delle abrogazioni disposte. Tenuto conto del considerevole numero di disposizioni abrogate, sarebbe stato utile un maggior dettaglio informativo circa i possibili effetti finanziari delle abrogazioni intervenute.

9.6 legge regionale 6 del 2018 (Promozione e valorizzazione del termalismo lombardo)

La legge prevede una serie di misure volte alla valorizzazione del termalismo lombardo, tra cui la promozione di appositi accordi di partenariato, l'istituzione di un Osservatorio sul termalismo lombardo, il sostegno a studi e ricerche scientifiche, sperimentazioni per l'integrazione tra trattamenti termali, iniziative di formazione e aggiornamento professionale rivolte agli operatori termali e sanitari e ai professionisti sanitari, campagne informative volte a promuovere le proprietà benefiche dell'acqua termale. La funzione di vigilanza sugli stabilimenti termali è esercitata dall'Agenzia di tutela della salute (ATS) territorialmente competente, con possibilità di irrogazione di sanzioni, il cui ricavato è devoluto al fondo per la formazione degli operatori. Sono, altresì, previste agevolazioni fiscali, individuate nell'ambito della legge di stabilità annuale. Nel testo di legge, infine, si prevede espressamente che alla copertura di eventuali minori introiti, al momento non determinabili e derivanti dall'applicazione delle agevolazioni fiscali, si provvede annualmente con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. Nella RT sono esplicitate le coperture per le diverse misure previste dalla legge (enucleate in due macro-interventi: per la qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali e iniziative formative; promozione del turismo lombardo), con la specifica che il progetto di legge ha carattere sperimentale. Non vi è, tuttavia, traccia di alcuna ricostruzione delle motivazioni e dei calcoli alla base delle quantificazioni indicate, oltre che un rinvio a futuri esercizi senza alcuna correlata quantificazione. Si evidenzia, inoltre, che in merito all'Osservatorio sul termalismo lombardo, la legge prevede che per i componenti non è previsto alcun compenso, mentre nulla viene specificato in merito ai rimborsi spese che, per loro natura, differiscono dai compensi e per i quali, pertanto, sarebbe opportuno chiarirne l'eventuale copertura.

9.7 legge regionale 7 del 2018 (Integrazione alla legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27. Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze)

La legge dispone l'istituzione di un codice identificativo per case e appartamenti per vacanze (per ogni singola unità recettiva), al fine di semplificare i controlli da parte delle autorità competenti, la pubblicità, la promozione e la commercializzazione dell'offerta delle strutture recettive. Tale codice è riferito al numero di protocollo rilasciato al momento della ricezione della comunicazione di avvio di attività.

Non risulta presente alcuna RT. A tale proposito, anche nell'ipotesi in cui una previsione normativa non comporta oneri di spesa, è sempre necessaria una RT che contenga un'analisi che ne spieghi l'inesistenza di effetti economici e finanziari. Nel caso di specie la quantificazione avrebbe dovuto indicare una stima del costo di realizzazione del CIR attribuito dal sistema di gestione dei flussi turistici "Turismo 5". "Tale scelta", si afferma nella RT dell'articolo 20 dell'assestamento 2018, "ha permesso di rispondere all'adempimento normativo senza aggravio di procedure a carico dei gestori di strutture ricettive". Inoltre, poiché la finalità della legge è di "promuovere un percorso di razionalizzazione delle numerose unità abitative locate a fini turistici e che al momento sfuggono al controllo" la RT avrebbe potuto stimare le maggiori entrate connesse al processo di emersione.

Si rappresenta, altresì, che in sede di analisi della legge n. 27/2015 (che la legge n. 7/2018 va a modificare), questa Sezione, con deliberazione SRCLOM/186/2016, aveva evidenziato alcune criticità legate principalmente: a) al rinvio ad importi stanziati, in sede di bilancio di previsione, quando ancora non era stata approvata la nuova operazione, non ricorrendo i presupposti di cui all'articolo 17 della legge n. 196/2009 per la copertura dei nuovi o maggiori oneri finanziari. Sul punto, si riportava quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 115/2012, in cui si afferma 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"; b) al rinvio dell'individuazione dei mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, ricordando le previsioni di cui all'articolo 38 del d.lgs. 118/2011; c) alla mancata indicazione del contenuto di neutralità finanziaria relativamente agli emendamenti. Si richiamano, sul punto, i principi elaborati dalla

giurisprudenza costituzionale, più volte ripresi anche nella presente relazione, in ordine alla clausola di neutralità finanziaria e alla correlata relazione tecnica.

L'articolo 20 della legge di assestamento per il 2018 ha posposto il termine per l'adempimento (apposizione del codice) dal 1° settembre al 1° novembre (poiché l'unione delle province lombarde e la città metropolitana di Milano hanno chiesto di partire da 1° gennaio 2019)

9.8 legge regionale 8 del 2018 (Misure di sostegno a favore delle emittenti radiotelevisive locali)

La legge prevede una serie di interventi regionali a sostegno delle emittenti radiotelevisive, tra cui iniziative di collaborazione e cooperazione fra gli enti locali, la realizzazione di progetti di informazione e comunicazione atti a sviluppare il pluralismo, l'indipendenza dell'informazione e la partecipazione, il sostegno, con appositi finanziamenti o forme di sostegno al credito, di iniziative di autoimprenditorialità poste in essere da lavoratori e lavoratrici di emittenti locali, coinvolti in processi di crisi o procedure di licenziamento collettivo. Sono, inoltre, previste, *inter alia*, forme di sostegno agli abbonamenti alle agenzie di stampa, la promozione, con appositi finanziamenti e accordi con gli enti preposti, di progetti di digitalizzazione e di recupero di materiali analogici. Per l'attivazione dei diversi interventi previsti, la Regione può procedere attraverso convenzioni con le società di telecomunicazioni, agevolazioni, offerte di servizio ed erogazione di contributi in conto capitale e in conto interesse, concessioni di garanzie, finanziamento di corsi di formazione e aggiornamento, iniziative premiali rivolte ai giovani. La legge prevede, infine, la stima delle risorse necessarie per gli interventi, per l'anno 2018, rinviando, per gli esercizi successivi, all'autorizzazione della spesa con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. Anche in questo caso, non risulta presente una specifica RT, che spieghi come si sia arrivati alla quantificazione indicata in legge. Nella scheda di accompagnamento alla legge, si riporta solo la copertura per l'anno 2018, con rinvio per gli esercizi successivi alle leggi di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. L'assenza della RT impedisce qualsiasi possibilità di verificare la congruenza della stima effettuata, a fronte di potenziali onerosità delle varie misure previste dalla legge.

9.9 legge regionale 9 del 2018 (Modifiche alla legge n. 22/2006. Il mercato del lavoro in Lombardia)

Il provvedimento legislativo in parola modifica la precedente legge n. 22/2006, per un adeguamento del sistema dei servizi per il lavoro lombardo, alla luce delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 150/2015 e alla legge n. 205/2017. In particolare, si stabilisce che la

Regione esercita funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento delle attività svolte dai centri per l'impiego, con delega dell'esercizio delle funzioni gestionali relative ai procedimenti amministrativi alle province e alla città metropolitana di Milano, le quali potranno avvalersi anche del supporto di aziende speciali, enti strumentali o società a capitale pubblico già costituiti alla data del 31 dicembre 2017 e che a tale data abbiano sottoscritto uno specifico contratto di servizio per la gestione dei centri per l'impiego. Il personale dei centri per l'impiego, di cui all'articolo 1, comma 793, della legge n. 205/2017, resta inquadrato nei ruoli delle province e della città metropolitana di Milano. La legge prevede, inoltre, una modifica del sistema di accreditamento ai servizi per il lavoro lombardo, stabilendo che i centri per l'impiego e gli uffici di collocamento mirato siano iscritti di diritto nell'albo, quali operatori pubblici accreditati. Laddove, infine, i servizi per l'istruzione, la formazione e il lavoro siano finanziati prevalentemente con risorse di Fondo sociale europeo, le attività di valutazione sono svolte da valutatore indipendente, previsto dai regolamenti dell'Unione europea.

La RT specifica che per lo svolgimento delle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, da parte della Regione, si provvederà con le risorse umane, finanziarie e strumentali previste a legislazione vigente, senza gravare sulle risorse trasferite dal Governo nazionale. Viene, invece, evidenziato lo stanziamento dedicato alla realizzazione del sistema informativo, già previsto nel bilancio regionale, per le tre annualità 2018-2019-2020. Per quanto riguarda le spese derivanti dallo svolgimento delle funzioni delegate alle province e città metropolitana di Milano, la RT prevede che alle stesse si fa fronte con risorse finanziarie derivanti da assegnazioni che sono integrate con le risorse nazionali stanziare, ove necessario con legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari. La scheda per la copertura finanziaria allegata alla relazione individua sia le risorse trasferite alla Regione da parte del Governo, sulla base del riparto approvato in sede di intesa in Conferenza unificata, in attuazione della legge n. 205/2017, sia la quota di cofinanziamento regionale per le spese di funzionamento dei centri per l'impiego. Nella RT viene indicato il costo del personale dipendente di province e città metropolitana di Milano, direttamente impegnato in funzioni di CPI e politiche attive, pari a circa 19 milioni di euro, a cui andrà aggiunto l'adeguamento contrattuale stimato in circa un milione di euro annui; ulteriori oneri sono ricondotti al personale non inserito nel portale gestito dal Dipartimento della Funzione pubblica (cd. portale "Madia"), per un costo di circa 5 milioni; ulteriori oneri sono ricondotti alla quota parte degli oneri di funzionamento che, secondo una ricognizione effettuata nel 2016, ammontavano a circa 3,5 milioni di euro. La RT conclude evidenziando la neutralità delle ulteriori disposizioni previste dalla legge (programmazione

regionale, organizzazione della rete dei centri per l'impiego, attività di valutazione, ridefinizione del Comitato istituzionale di coordinamento, iscrizione di diritto all'albo degli operatori accreditati dei centri per l'impiego), trattandosi di disposizioni di carattere ordinamentale. La RT si presenta carente, in quanto priva di elementi quantitativi per sostanziare le stime previste e di elementi per supportare la neutralità finanziaria delle disposizioni ritenute tali. Sarebbe stata utile - al netto del *quantum* di risorse definito in sede di Conferenza unificata e trasferito dal Governo nazionale in attuazione della legge n. 205/2017 - una maggiore esplicitazione delle modalità di calcolo per la quantificazione delle stime di spesa previste dal provvedimento e collegate al personale, specie con riferimento a quello non inserito nel cd. portale "Madia", nonché della quantificazione degli oneri di funzionamento rapportata ad una ricognizione effettuata nel 2016, rispetto alla quale sarebbero state utili informazioni circa un suo eventuale aggiornamento.

Si rammenta, infatti, che particolare analiticità è richiesta per le disposizioni inerenti al personale, per le quali la legge prescrive il "soddisfacimento di un fabbisogno informativo notevolmente rafforzato".

9.10 legge 10 del 2018 (Disposizioni relative alla società Arexpo S.p.A. per la realizzazione del parco scientifico e tecnologico Milano *Innovation District* - MIND)

La legge prevede, al fine di ottimizzare le procedure e razionalizzare la spesa, la possibilità per la società Arexpo S.p.A. di svolgere attività di centralizzazione delle committenze e attività di committenza ausiliaria con riferimento alle procedure di affidamento relative alla realizzazione di interventi sulle aree dove si è svolta l'Esposizione Universale Expo Milano 2015, nonché di interventi, connessi ai primi, esterni a tali aree, purché ricompresi nel territorio della città metropolitana di Milano. La RT evidenzia che le disposizioni in parola hanno carattere procedimentale e, pertanto, non determinano oneri a carico della finanza pubblica; evidenzia, altresì, che lo svolgimento da parte di Arexpo S.p.A. delle attività di centralizzazione delle committenze e di committenze ausiliarie consentirà l'efficientamento delle procedure di affidamento degli appalti, con conseguente contenimento e razionalizzazione di risorse pubbliche.

Tali effetti positivi, che non sono quantificati, saranno eventualmente valutabili a consuntivo, mediante la predisposizione di una tabella di raffronto.

9.11 legge regionale 13 del 2018 (Istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo)

La legge prevede l'istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo al fine di verificare il corretto funzionamento delle strutture organizzative della Giunta regionale e degli enti del sistema regionale. L'Organismo, che sostituisce tre precedenti organismi di controllo, è costituito da nove membri esterni all'amministrazione regionale e due interni. Al Presidente dell'Organismo è corrisposta un'indennità nella misura dell'80% di quella stabilita dall'articolo 6, comma 1, lett. a) della l.r. n. 18/2010, mentre ai restanti componenti esterni l'indennità è pari al 50% di quella sopra citata. L'Organismo si avvale di una struttura operativa costituita da adeguate risorse umane e strumentali, individuate all'esito di una procedura selettiva. Le spese per l'attività dell'Organismo sono determinate per il 2018 (pro quota per i 2/12, corrispondenti ai mesi ipotizzati di effettiva operatività), per il 2019 e il 2020. Tali spese sono rideterminabili con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari. La RT riporta un raffronto con i costi relativi ai componenti dei tre organismi di controllo, che il nuovo intende sostituire, evidenziando un risparmio annuale a regime, fermo restando che l'effettivo risparmio potrà essere quantificato in base alla data di effettiva costituzione del nuovo Organismo di controllo, unitamente alle economie di scala che deriveranno sia dalla maggiore fluidità delle informazioni sia dal raccordo con le strutture interne. Con riferimento ai costi del personale, la RT evidenzia che agli stessi si fa fronte con le risorse già contemplate dalla Regione per il proprio personale. Con riferimento, invece, alle dotazioni individuali, alla logistica e al funzionamento dell'Organismo, la RT ritiene congrua la spesa prevista, tenuto conto delle strutture già utilizzate dai tre comitati precedenti. Rispetto alla quantificazione effettuata, la copertura risulta più che capiente.

Rispetto ai risparmi ipotizzati, sarebbe utile un'analisi a consuntivo, per una effettiva quantificazione degli stessi.

9.12 legge 16 del 2018 (Disposizioni integrative e correttive alla l.r. n. 16/2016 - Disciplina regionale dei servizi abitativi - a seguito della fase sperimentale di attuazione del regolamento regionale 4/2017)

La legge riguarda le procedure per la gestione dell'iter di presentazione delle domande di assegnazione dei servizi abitativi da parte dei nuclei familiari, a seguito di una fase sperimentale realizzata tra la fine del 2017 e gli inizi del 2018 su tre ambiti territoriali. La RT evidenzia come le modifiche contenute nella legge in parola non comportano ricadute economiche sul bilancio della Regione, delle ALER e dei comuni, in quanto si tratta di interventi di carattere

procedimentale, attinenti alla fase di programmazione dell'offerta abitativa nonché dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici. Ancora, la RT prosegue evidenziando che anche la modifica che rende fissa la percentuale del 20% relativa agli indigenti non ha ricadute finanziarie, in quanto le risorse destinate nel bilancio erano già state determinate al momento del varo della legge n. 16/2016 nella misura massima del 20% sul totale delle assegnazioni annue. Sarebbe stato utile che la RT avesse fornito maggiori informazioni in merito alla neutralità finanziaria del provvedimento, tenuto anche conto della citata fase sperimentale e del riferimento alla previsione del regolamento regionale n. 4/2017, relativo all'utilizzo di una piattaforma informatica per la gestione delle domande di assegnazione dei servizi abitativi.

Si rappresenta, altresì, che questa Sezione, già in sede di analisi della legge regionale n. 16/2016 (modificata dalla legge n. 16/2018), aveva evidenziato carenze relative alla RT che accompagnava tale provvedimento. Si rammenta, in proposito, la rilevata mancanza di previsioni relative all'onere di spesa introdotto e alla copertura del medesimo (art. 42), stante, in alcuni casi (art. 5), il riferimento in complesso al bilancio 2016-2017 e non ai singoli esercizi, rinviando, sul punto, agli insegnamenti della Corte costituzionale (sentenza n. 115/2012). Ancora, relativamente ai compiti intestati alle ALER (art. 16), si osservava la mancanza, anche nell'ambito della relazione, della quantificazione dell'onere e della stima degli importi attesi dalle fonti di finanziamento elencate. In merito al fabbisogno finanziario per i nuclei familiari indigenti (art. 25) - nonché ad altri articoli di legge - la Sezione evidenziava carenze in merito al rispetto delle previsioni di cui all'articolo 17 della legge n. 196/2009 e di cui all'articolo 38 del d.lgs. 118/2011, ricordando, nuovamente, le indicazioni della sentenza n. 115/2012 della Corte costituzionale. La Sezione rilevava anche la mancata quantificazione dell'onere di spesa previsto da altri articoli della legge n. 16/2016 (artt. da 32 a 36), posto che i medesimi si occupavano solo del profilo della copertura della spesa; ribadiva, sul punto, che l'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata dell'articolo 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale, sia a livello normativo, sia in sede di attuazione, ogni volta che viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri.

Da ultimo, si evidenzia che, con riferimento all'art. 45, comma 7, della legge n. 16/2016, la Sezione rilevava la mancata corrispondenza, anche di tempistica, tra l'entrata futura e i costi da sostenere, facendo presente che un eventuale scostamento temporale tra l'entrata e la spesa da

coprire dovrebbe tenere conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (Corte costituzionale n. 213/2008 e n. 54/1983).

9.13 legge 18 del 2018 (Iniziative a favore dei minori che frequentano nidi e micronidi)

La legge prevede due tipologie di intervento: 1) iniziative volte alla tutela dei minori che frequentano nidi e micronidi, tramite azioni per individuare precocemente segnali di disagio o di maltrattamento, azioni informative e formative, forme di assistenza, divulgazione di buone prassi e campagne informative sul territorio regionale, adozione di misure a carattere sperimentale. Per tali interventi, la legge prevede stanziamenti per l'anno 2018 e 2019. 2) contributi per l'installazione in via sperimentale di sistemi di videosorveglianza, nonché l'istituzione di una Consulta regionale, quest'ultima senza oneri per il bilancio regionale. Per le spese correlate a tali contributi, la legge prevede stanziamenti per il biennio 2019-2020.

Per gli esercizi successivi, la legge in parola rinvia la copertura di entrambe le tipologie di intervento alle risorse che annualmente saranno stanziare con legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.

La RT, in merito alla prima tipologia di intervento, effettua una stima sulla base delle attività che si intendono realizzare nel biennio 2018-2019, senza troppi dettagli in ordine alle quantificazioni effettuate. Maggiori informazioni, invece, sono date in merito alla quantificazione degli oneri per i contributi per l'installazione dei sistemi di videosorveglianza.

9.14 Legge 19 del 2018 (Modifica alla l.r. n. 25/2014 – Interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa pubblica e la tutela delle finanze regionali. Modifica della normativa sull'assegno vitalizio)

La legge prevede, in un'ottica di riduzione della spesa pubblica, l'estensione della durata delle riduzioni degli assegni vitalizi fino al 31 dicembre 2023. La RT afferma che non si produrranno oneri a carico del bilancio regionale. Più realisticamente dovrebbero prodursi risparmi di cui non è fornita alcuna quantificazione.

9.15 legge regionale 22 del 2018 (Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato)

La legge istituisce, presso il Consiglio regionale, il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato. Il Garante è eletto dal Consiglio e dura in carica cinque anni, con possibilità di essere rieletto una sola volta. Il Garante, per l'espletamento delle proprie attività, può avvalersi di strutture già esistenti, sia del Consiglio regionale, sia della Giunta e degli enti del sistema

regionale. Al Garante è riconosciuta una indennità omnicomprensiva pari al 20% dell'indennità di carica prevista per i consiglieri regionali. Sono escluse dall'indennità le spese di missione fuori dal territorio regionale, purché previamente autorizzate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, nonché documentate, nei limiti previsti con deliberazione del predetto Ufficio di presidenza. Alle spese previste dalla legge, si provvede con le somme stanziare a bilancio, nell'ambito del contributo di funzionamento al Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2019 e successivi. La RT fornisce informazioni dettagliate circa la quantificazione delle indennità di funzione e delle spese di missione fuori dal territorio regionale (per queste ultime, attraverso una parametrizzazione con le spese quantificate per il Garante per l'infanzia e l'adolescenza). Per quanto riguarda, invece, le spese per le iniziative e le attività svolte dal Garante, la RT le definisce "di natura corrente", stimandole in euro 75.000 annui, dal 2019 al 2021. Sul punto, la RT risulta carente, in quanto non fornisce alcun dato quantitativo per verificare la stima.

9.16 legge 29 del 2018 (Modifiche e integrazioni alla l.r. n. 22/2009 - Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia)

La legge intende razionalizzare e definire la composizione del Consiglio delle autonomie locali (CAL), anche attraverso una riduzione del numero dei componenti, una rimodulata rappresentanza degli enti. La RT stabilisce che agli oneri derivanti dal funzionamento del CAL si provvede con le risorse annualmente stanziare nel bilancio regionale, per l'esercizio finanziario 2019 e successivi. Per quanto riguarda, inoltre, il rimborso delle spese di viaggio, la RT "ipotizza" per il 2019 spese correnti per un importo pari ad euro 5.000, a cui si provvede con le somme stanziare nell'ambito del contributo di funzionamento al Consiglio regionale. Rispetto a tale ipotesi, tuttavia, non è fornito alcun elemento di supporto alla quantificazione.

10. Considerazioni conclusive

Dall'esame della legislazione regionale del 2018 emergono alcune considerazioni metodologiche conclusive, già oggetto di rilievo nella precedente relazione di questa Sezione, in merito alla legislazione regionale del 2017. Nuovamente, peraltro, si evidenziano analogie con le considerazioni svolte dalla Corte, a livello centrale, in sede di redazione delle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

- Le clausole di neutralità finanziaria continuano ad essere utilizzate con grande disinvoltura nelle RT, mentre dovrebbe "essere indicata l'entità delle risorse in essere, anche tenendo conto delle facoltà in termini di riprogrammazione, e le unità gestionali del bilancio interessate".
- Diverse RT presentano mancanze diffuse in termini di analiticità e di ricostruzione logica del percorso seguito per la quantificazione degli oneri.
- Si rinnova l'auspicio verso un rafforzamento del rapporto tra il decisore politico e le strutture amministrative, tale da rendere queste ultime maggiormente coinvolte, al fine di migliorare il supporto tecnico ai processi decisionali, spesso caratterizzati da tempistiche eccessivamente brevi che precludono la possibilità di approfondimenti e valutazioni tecniche adeguate (con particolare riferimento alla presentazione degli emendamenti e ad una correlata valutazione finanziaria adeguata).
- Particolare analiticità è nuovamente richiesta nei casi in cui siano trattate disposizioni inerenti al personale (per le quali, si ribadisce, la legge prescrive il "soddisfacimento di un fabbisogno informativo notevolmente rafforzato").
- Si richiede di prestare particolare attenzione all'indicazione delle spese da sostenere, che devono risultare non soltanto dalla RT, ma anche nelle leggi, in modo che sia trasparente anche alla comunità amministrata l'ammontare delle risorse utilizzate in ciascun provvedimento legislativo.
- Appare disinvolto e poco accorto il frequente rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, senza dare conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza potrebbe comportare il rischio della necessità di futuri stanziamenti in bilancio. A tale proposito, si rammenta l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, specialmente nelle ipotesi di spesa inderogabile, ricorre l'esigenza di coperture sicure, non irrazionali o arbitrarie. Lo stanziamento di bilancio è legato intrinsecamente al conseguimento di una finalità. L'equivoco nasce dalla presenza in bilancio di capitoli-contenitore (come nel caso della sanità), una sorta di fondi indistinti di cui si valuta esclusivamente la capienza. In questi casi lo sforzo di quantificazione dovrebbe essere rafforzato poiché risulta essere l'unico parametro di valutazione dell'impatto finanziario.

- Il rinvio a coperture previste su stanziamenti di bilancio, di cui al punto precedente, comporta anche un'ulteriore criticità, legata alla carenza di un'adeguata dimostrazione economica e contabile della disponibilità. Come, difatti, ricorda la Corte costituzionale (sentenza n. 115/2012) *“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”*.

TABELLA 7: ELENCO LEGGI DI SPESA 2018

LEGGE	OGGETTO	APPROVAZIONE	INIZIATIVA	N. ARTICOLI	COMMI	EMENDAMENTI	IMPATTO FINANZIARIO		
							2018	2019	2020
1	Misure per la tutela degli investimenti pubbliciregionali e per il sostegno all'occupazione	15/01/2018	Consiliare	6	10	1			
2	Modifiche alla l.r. 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione)	19/01/2018	Consiliare	2	2	0			
3	Modifiche alla l.r. 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) e alla l. r. 31 ottobre 2012 n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente delle Regioni)	19/01/2018	Consiliare	3	3	0	1.067.220	1.067.220	1.067.220
4	Modifiche alla l.r. 10/2004 Interventi di sostegno alle vittime del dovere	25/01/2018	Consiliare	2	2	0	60.000	60.000	60.000
5	Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge	25/01/2018	Consiliare	4	4	0			
6	Promozione ed evoluzione del termalismo lombardo	25/01/2018	Consiliare	16	39	0	200.000	200.000	200.000
7	Integrazione alla legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze	25/01/2018	Consiliare	2	3	0			
8	Misure di sostegno a favore delle emittenti radiotelevisive locali	25/01/2018	Consiliare	9	19	7	70.000	70.000	70.000
9	Modifiche alla l.r. 28 settembre 2006, n. 22 "Il mercato del lavoro in Lombardia"	04/07/2018	Giunta	2	2	5	31.300.000	30.400.000	30.400.000
10	Disposizioni relative alla società Arexpo S.p.a. per la realizzazione del parco scientifico e tecnologico Innovation District (MIND)	24/07/2018	Giunta	1	3	1			
11	Rendiconto 2018	07/08/2018	Giunta	1					

LEGGE	OGGETTO	APPROVAZIONE	INIZIATIVA	N. ARTICOLI	COMMI	EMENDAMENTI	IMPATTO FINANZIARIO		
							2018	2019	2020
12	Assestamento al bilancio 2018-2020 con modifiche di leggi regionali	10/08/2018	Giunta	26	83	53	75.925.500	94.098.968	95.966.947
13	Istituzione dell'Organismo regionale per le attività di controllo	28/09/2018	Giunta	10	37	12	82.435	494.611	494.611
14	Istituzione del comune di Borgocarbonara mediante fusione dei comuni di Borgofranco sul Po e Carbonara Po in provincia di Mantova	30/10/2018	Giunta	4	7	0	11.000		
15	Modifiche al Titolo I, Titolo III e all'0'allegato 1 della l.r. 33/2009 (Testo unico delle leggi regionali in materia di rifiuti)	28/11/2018	Giunta	2	5	6	1.987.500	1.987.500	2.042.500
16	Disposizioni integrative e correttive alla l.r. 8 luglio 2018 n. 16 (Disciplina regionale sui servizi abitativi) a seguito della fase sperimentale di attuazione del regolamento regionale 4/2017	28/11/2018	Mista	6	6	0			
17	Legge di semplificazione normativa e di semplificazione 2018	04/12/2018	Giunta	31	43	24			
18	Iniziativa a favore dei minori che frequentano nidi e micronidi (abbinata al pdl 13 "Contributi per l'installazione di sistemi di videosorveglianza all'interno dei nidi e delle scuole d'infanzia della Lombardia")	06/12/2018	Mista	7	21	0	150.000	450.000	300.000
19	Modifica alla l.r. 1 ottobre 2014 n. 25 (Interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa e la tutela delle finanze regionali. Modifica della normativa sull'assegno vitalizio)	03/01/1900	Consiliare	3	3	0			
20	Incorporazione del comune di Cà s'Andrea nel comune di Torre de' Picardi, in provincia di Cremona	06/12/2018	Giunta	4	6	0	13.238		
21	Istituzione del comune di Solbiate con Cagno mediante fusione dei comuni di Solbiate e Cagno in provincia di Como	06/12/2018	Giunta	4	7	0	14.888		
22	Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato	06/12/2018	Consiliare	9	21	0	97.360	97.360	97.360

LEGGE	OGGETTO	APPROVAZIONE	INIZIATIVA	N. ARTICOLI	COMMI	EMENDAMENTI	IMPATTO FINANZIARIO		
							2018	2019	2020
23	Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2019	28/12/2018	Giunta	19	38	13		44.258.460	37.543.460
24	Legge di stabilità 2019- 2021	28/12/2018	Giunta	9	45	22		23.128.599	14.588.000
25	Bilancio di previsione 2019 - 2021	28/12/2018	Giunta	1	23	60			
26	Istituzione del comune di Piadena mediante fusione dei comuni di Piadena e Drizzona in provincia di Cremona	28/12/2018	Giunta	4	6	0		14.969	
27	Istituzione del comune di Colli verdi mediante fusione dei comuni di Canevino, Ruino e Valverde in provincia di Pavia	28/12/2018	Giunta	4	6	0	15.538		
28	Incorporazione dei comuni di Bulgarelo nel comune di San Giorgio di Mantova in provincia di Mantova	28/12/2018	Giunta	4	5	0		26.164	
29	Modifiche e integrazioni alla legge regionale 23 ottobre 2009 n. 22 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto d'autonomia)	28/12/2018	Consiliare	2	2	0	5.000	5.000	5.000
TOTALE							110.999.679	196.358.851	182.835.098

TABELLA 8: DETTAGLIO LEGGI

Legge	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata								Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978
				2018	2019	2020	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia di entrata	M/Tit	P/Tip	MA	C		
Legge n. 1																	
Misure per la tutela degli investimenti pubblici regionali e per il sostegno all'occupazione																	No
Legge n. 2																	
Modifiche alla l.r. 31 ottobre 2012, n. 17 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione)																	No
Legge n. 3																	
Modifiche alla 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) art. 1	P	SC	NS	P	1.067.220	1.067.220	1.067.220	1	1 e10		7697 e 11243	SB	1	1 e10		7697 e 11243	No
Totale					1.067.220	1.067.220	1.067.220										
Legge n. 4																	
Modifiche alla l.r. 10/2004 - Interventi di sostegno alle vittime del dovere art. 1	P	SC	NS	P	60.000			3	2	104		NE	20	2003	110	1365	No
Totale					60.000	-	-										
Legge n. 5																	
Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge																	No
Legge n. 6																	
Interventi per la qualificazione sanitaria degli stabilimenti termali e iniziative formative - artt. 6 e 9	P	SC	NS	P	50.000	50.000	50.000	13	7	1YY		MinS	20	2003	110	10365	No
Promozione del turismo termale art. 11 e Tit. III	P	SC	NS	P	150.000	150.000	150.000	7	1	103		MinS	20	2003	110	10365	No
Totale					200.000	50.000	50.000										
Legge n. 7																	
Integrazione alla legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze																	No
Legge n. 8																	
Interventi regionali a sostegno delle emittenti televisive. Art. 3	P	SC	NS	P	70.000	70.000	70.000					SB	1	11	104	11193	No
Totale					70.000	70.000	70.000										

Legge n. 9																	
Spesa per l'esercizio delle funzioni connesse alla gestione dei centri per l'impiego art. 4 co. 1 e 2	T	SC	NS	P	26.400.000	26.400.000	26.400.000	15	1	104	11415	SB	15	1	104	11415	No
	P	SK	NS	P	4.900.000	4.000.000	4.000.000	15	1	104	11684	SB	15	1	104	11684	SI
Totale																	
Legge n. 10																	
Dispsoizioni relative alla società Arexpo S.p.a. per la realizzazione del parco scientifico e tecnologico Innovation Distruct (MIND)																	
Legge n. 11																	
Rendiconto 2018																	
Legge n. 12																	
Oneri relativi ad integrazione dell'indebitamento per investimenti nel triennio 2018-2020 - art. 4 co. 1 e 2	P	SC	NS	A				50/I	1			ASS	50/I	1			No
	T	SK	NS	P	25.000.000	65.505.468	69.890.947	50/II	2			ASS	50/I	2			No
Riqualificzaione e potenziamentp SP 14 Rivoltana - art. 4 co. 3	P	SK	NS	P				10/II	5			SB	10/II	5			No
Contributo straordinario per ristrutturazione Convento Fra Cristoforo di Lecco - art. 4 co.6	T	SK	NS	P	37.500	37.500		05/II	1			ASS					
Contributo per acquisto da parte dei comuni lombardi di automezzi per trasporto scolastico attrezzati per il trasposto disabili art. 4 co.7	T	SK	NS	C	1.000.000			4/II	6			SB	20/II	3		13476	No
Contributo per realizzazione di parchi giochi inclusivi art. 4 co. 8	T	Sk	NS	C	1.000.000			12/II	2			SB	20/II	3		13476	No
Contributo per opere di manutenzione e/o riqualificazione delle infrastrutture per la mobilità e opere connesse alla funzionalità delle stesse art. 4 co. 9	T	SK	NS	C	3.000.000			8/II	1			SB	20/II	3		13476	No
Riparto aggiuntivo a favore degli Enti parco per interventi di manutenzione straordinaria, recupero e riqualificazione patrimonio naturale art. 4 co. 10	T	Sk	NS	C	1.000.000			9/II	5			SB	20/II	3		13476	No
Riparto aggiuntivo a favore delle Comunità Montane per misure forestali art. 4 co. 11	T	SK	NS	C	2.000.000			16/II	1			SB	20/II	3		13476	No

Legge	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata								Modalità di copertura				Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978		
					2018	2019	2020	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia di entrata	M/Tit	P/Tip	MA		C	
Contributo straordinario al funzionamento Centro integrazione scolastica non vedenti Brescia - art. 4 co. 13	T	SC	NS	C	200.000				12/II	2			SB	20/II	1			No
Spesa nell'ambito delle politiche regionali di ottimizzazione del servizio idrico (ATO) art. 4 co. 14	T	SC	NS	C	4.000.000				9/II	2			SB	20/II	3		7483	
Spesa per finanziamento a Consorzi di bonifica, Enti Parco, Agenzia interregionale fiume Po (AMPO) di opere strutturali di bacino per la mitigazione del rischio idrogeologico art. 4 co. 15	T	SK	NS	C	9.000.000				9/II	1			SB	20/II	3		7483	
Realizzazione 92a Aduana nazionale degli Alpini art. 4 co. 16	T	SK	NS	P	100.000	900.000			1/I	11			SB	20/I	1			
Finanziamento dei Centri per l'impiego art. 4 co. 17	T	SK	NS	C	1.000.000				15/II	1			SB	20/II	3		7483	
Investimenti nell'impiantistica sportiva art. 4 co. 18	T	SK	NS	C	3.170.000				6/II	1			SB	20/II	3		7483	
Riduzione del 50% della tassa annuale per il rinnovo dell'esercizio venatorio per la collaborazione all'attuazione dell'abbattimento della fauna selvatica o domestica inselvatichita art. 5 co. 1 e 8	T	SC	MINE	P	290.000	290.000	290.000	16					SB	16/II	1 e 2		4745 47465 11829	
Contributo per la demolizione veicoli inquinanti art. 5 co. 1 e 9	T	SC	NS	C		1.000.000			1/I	4			SB	20/I	1			
Tributo "Ecotassa" da destinare ai Comuni art. 5, co. 1 e 10	T	SC	NS	P		1.300.000	1.050.000	9/I	3				SB	9/II	5, 9 e 3		11502 10621 11140	
Minor introito relativo a riduzione del tributo per raccolta differenziata rifiuti in funzione dei livelli di raccolta art. 5 co. 1 e 11	T	E	MINE	P		130.000		9	101				SB	E	101			
Incremento della quota trattenuta dei canoni concessori art. 11 co.1	P	E	MinE	P	120.000	120.000	120.000	10	3				MinS		10	3		
modifica alla l.r. 16/2016 - art. 15 co. 1 servizi abitativi pubblici	P	SC	MagS	C	25.000.000	25.000.000	25.000.000	12	6	104	11293		SB	12	6	104	11293	
modifica l.r. 37/2017 - art. 18 co.1 - Programmazione economica finanziaria regionale e collegato 2018	T	SC	NS	P		100.000	100.000	I					ASS					
modifica alla l.r. 2/2006 - art. 21 co.5 disposizioni in materia di usi delle acque.	P	E	MINE	C	6.000	6.000	6.000	Tit. III	100				ASS					
Contributo alla Fondazione Lombardia per l'Ambiente- modifica alla l.r. 69/1898 - art. 22 co. 1	T	SC	MagS	P		200.000			Tit. I/9	2			MinS	Tit I/20	1			
Fusione per incorporazione di Lombardia Informatica spa in ARCA spa - art. 23 Risparmio contributo di gestione a LIPSIA	P	SC	MinS	P		-250.000	-250.000	Tit I/13	1				SB					
Fusione per incorporazione di Lombardia Informatica spa in ARCA spa - art. 23 Risparmio contributo di funzionamento ad ARCA	P	SC	NS	P		- 240.000	- 240.000	Tit I/13	1									
Totale					42.886.000	28.556.000	26.076.000											

Legge	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale/entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata								Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978
				2018	2019	2020	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia di entrata	M/Tit	P/Tip	MA	C		
Legge n. 13																	
Indennità componenti Organismo regionale per le attività di controllo. Art. 7	P	SC	NS	P	74.102	444.611	444.611	1	3	103		MinS	1	1	3	11585	SI
												MinS	1	1	103	11233	SI
												MinS	1	1	103	322	SI
Spese di funzionamento struttura a supporto art. 7	P	SC	NS	P	8.333	50.000	50.000	1	3	103	11586	MinS	1	1	103	11586	SI
Totale					82.435	494.611	494.611										
Legge n. 14																	
Fusione comuni di Borgofranco sul Po ae Carbonara Po - MN. Consultazione referendaria art. 1 co. 2	T	SC	NS	P	11.000			1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale					11.000												
Legge n. 15																	
Modifica l.r. 33/2009 testo unico leggi regionali in materia di sanità - Borse di studio aggiuntive per medici di medicina generale - art. 1 lett. bb)	P	SC	NS	P	612.500	612.500	612.500	13	1	104	8378	SB	13	1	104	8378	SI
Modifica l.r. 33/2009 testo unico leggi regionali in materia di sanità - Contratti di formazione specialistica aggiuntivi - art. 1 lett. gg)	P	SC	NS	P	1.200.000	1.200.000	1.248.000	13	1	104	8378	SB	13	1	104	8378	SI
					175.000	175.000	182.000	13	1	104	8379	SB	13	1	104	8379	SI
Totale					1.987.500	1.987.500	2.042.500										
Legge n. 16																	
Disposizioni integrative e correttive alla l.r. 8 luglio 2018 n. 16 (Disciplina regionale sui servizi abitativi) a seguito della fase sperimentale di attuazione del regolamento regionale 4/2017																	
Legge n. 17																	
Modifiche alla l.r. 7/2012 - Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione) art. 1 lett. a) e b)						100.000											
Totale						100.000											
Legge n. 18																	
Contributi per l'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso all'interno di asili nido art. 3	T	SK	NS	P		300.000	300.000	Tit II/12	1			MinS	20	3		10725	NO
Interventi per la tutela dei minori che frequentano i nidi- art. 2	T	SC	NS	P	150.000	150.000		Tit I/12	1	104	13484	SB	12	1	104	13484	NO
Totale					150.000	450.000	300.000										

Legge	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale/entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata								Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978	
				2018	2019	2020	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia di entrata	M/Tit	P/Tip	MA	C			
Legge n. 19																		
Modifica alla l.r. 1 ottobre 2014 n. 25 (Interventi per la riduzione dei costi della politica, il contenimento della spesa e la tutela delle finanze regionali. Modifica della normativa sull'assegno vitalizio)																		
Legge n. 20																		
Incorporazione comune di Cà d'Andrea nel comune di Torre de' Picenardi art. 3 co. 1 consultazione	T	SC	NS	P	13.238				Tit l/1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale					13.238													
Legge n. 21																		
Fusione del comune di Solbiate con Cagno art. 3 co. 1	T	SC	NS	P	14.888				Tit l/1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale					14.888													
Legge n. 22																		
Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato. Interventi e attività a supporto delle funzioni si cui all'art. 3	P	SC	NS	P	75.000	75.000	75.000	Tit l/1	1				SB	1	1			
Indennità di funzione art. 7 co.1	P	SC	NS	P	17.360	17.360	17.360	Tit l/1	1				SB	1	1			
Spese di missione art. 7 co.1	P	SC	NS	P	5.000	5.000	5.000	Tit l/1	1				SB	1	1			
Totale					97.360	97.360	97.360											
Legge n. 23																		
Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2019																		
Totale						44.258.460	37.543.460											
Legge n. 24																		
Legge di stabilità 2019 - 2021																		
Totale						23.128.599	14.588.000											
Legge n. 25																		
Bilancio di previsione 2019 - 2021																		
Legge n.26																		
Fusione comuni di Piadena e Drizzona - consultazione referendaria art. 3 co. 1	T	SC	NS	P		14.969			Tit l/1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale						14.969												
Legge n. 27																		
Fusione dei Comuni di Canevino, Riuno e Valverde - Consultazione referendaria art. 3 co. 1	T	SC	NS	P	15.538				Tit l/1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale					15.538													

Legge	temporanea/permanente	spesa corrente/capitale entrata	Tipologia di spesa	Quantificazione spesa/entrata								Modalità di copertura					Spesa ex art. 22 l.r. 34/1978
					2018	2019	2020	M/Tit	P/Tip	MA	C	Tipologia di entrata	M/Tit	P/Tip	MA	C	
Legge 28																	
Incorporazione del Comune di Bigarello nel Comune di San Giorgio di Mantova - consultazione referendaria art. 3 co. 1	T	SC	NS	P		26.164		Tit I/1	7	104	7779	SB	1	7	104	7779	NO
Totale						26.164											
Legge n. 29																	
Modifiche e integrazioni alla l.r. 22/2009 - Rimborso spese componenti CAL	P	SC	NS	P	5.000	5.000	5.000	Tit I/1	1	104	7697	SB	1	1	104	7697	NO
Totale					5.000	5.000	5.000										
TOTALE GENERALE					110.997.679	196.358.851	182.835.098										