



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

VISTO l'art. 81 della Costituzione;

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto *"Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012"*;

VISTO il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 63 del 14 novembre 2013, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 20 novembre 2013;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 novembre 2013 il relatore Marco Pieroni;

DELIBERA

È approvata la *“Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nel semestre gennaio - giugno 2013”* (Art. 1, comma 2, l. n. 213/2012).

ORDINA

che, a cura della segreteria, copia della presente delibera e dell'allegata relazione venga inviata, tramite posta elettronica certificata:

- al Presidente dell'Assemblea Legislativa ed al Presidente della Regione Emilia-Romagna, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 l. n. 213/2012;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi del comma 8 dell'art. 1 l. n. 213/2012.

Dispone inoltre che la deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2013.

Il presidente
f.to (*Antonio De Salvo*)

Il relatore
f.to (*Marco Pieroni*)

Depositata in segreteria il 26 novembre 2013

Il direttore di segreteria
f.to (*Rossella Broccoli*)



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'EMILIA-ROMAGNA

**Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di
quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nel
semestre gennaio - giugno 2013**

(Art. 1, comma 2, l. n. 213/2012)

Consigliere Marco Pieroni

Attività di supporto: dott. Giovanni Gastaldello

INDICE

CAPITOLO I - CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA	1
1. <i>Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti in materia</i>	<i>2</i>
2. <i>I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale.</i>	<i>3</i>
3. <i>Le tecniche di copertura applicabili alla legislazione regionale.....</i>	<i>4</i>
3.1 <i>L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari.....</i>	<i>6</i>
3.2 <i>La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi.....</i>	<i>7</i>
3.3 <i>L'individuazione dei mezzi di copertura</i>	<i>11</i>
4. <i>Procedimento legislativo regionale e principio costituzionale di copertura delle leggi di spesa.....</i>	<i>13</i>
5. <i>Elenco leggi regionali approvate nel primo semestre 2013</i>	<i>14</i>
6. <i>Attività istruttoria espletata</i>	<i>15</i>
 CAPITOLO II - ESAME ANALITICO DELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL PRIMO SEMESTRE 2013	 15

CAPITOLO I - CONSIDERAZIONI GENERALI SULLA COPERTURA DELLE LEGGI DI SPESA

L'articolo 81 della Costituzione (nella sua formulazione in vigore fino all'esercizio finanziario per l'anno 2013), al quarto comma sancisce che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Il terzo comma dell'art. 81 cit. (in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario per l'anno 2014) statuisce che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". Dunque, il legislatore costituzionale conferma il principio della necessaria copertura delle leggi di spesa e, impiegando la parola "oneri" anziché "spese", positivizza un principio già da tempo pacifico nella giurisprudenza costituzionale nonché recepito nella legge di contabilità: la copertura deve essere prevista per quelle leggi che comunque comportano nuovi o maggiori oneri, non solo in termini di nuove o maggiori spese ma anche in termini di minori entrate. In altri termini, la copertura finanziaria deve essere prevista non solo per quelle leggi che sono fonte di nuove "spese", ma anche di quelle leggi che determinando una diminuzione delle entrate rappresentano un "onere" per il bilancio.

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

Inoltre, il principio dell'equilibrio di bilancio, sancito dalla nuova lettera dell'art. 81 primo comma Cost., <<*direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007)*>>, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., <<*implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali. In attesa che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili renda possibile l'attuazione di un più coerente sistema di finanza pubblica, in grado di far convergere l'attività di programmazione delle Amministrazioni decentralizzate verso una comune determinazione degli obiettivi economici e finanziari da assumere a livello europeo e da tradurre all'interno di una condivisa regolamentazione del Patto di stabilità interno, le Regioni sono chiamate*

ad adeguare il proprio ordinamento ai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica espressi dalla disciplina di attuazione dell'art. 81 Cost. e contenuti, in particolare, nella legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, recante norme fondamentali relative alla legge di bilancio e criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche amministrazioni. Benché l'applicazione della nuova disciplina sancita dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. sia rinviata all'esercizio finanziario 2014, al pari di quella concernente l'equilibrio dei bilanci ed il ricorso all'indebitamento delle Regioni e degli enti locali, che risulta applicabile a regime, ai sensi del disposto di cui all'articolo 21, comma 3, della legge n. 243/2012, non prima dell'esercizio 2016, deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardanti il principio di copertura finanziaria, implicitamente anticipati dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi o maggiori oneri finanziari>> (C. Conti, sez. Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).

1. Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei Conti in materia

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

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

intestata alle Sezioni regionali di controllo rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti>> (delibera n. 10/2013/INPR).

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

La prima Relazione semestrale sulla copertura delle leggi di spesa regionale che ha dato attuazione alla novella introdotta dal d.l. n. 174 del 2012 è stata elaborata dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia, con deliberazione n. 393 del 2013. La citata deliberazione, con perspicua e completa trattazione, ha inteso preliminarmente ricostruire in modo sistematico i diversi profili della materia; sicché, ampi stralci di detta Relazione sono qui richiamati e ribaditi in considerazione dell'esigenza di ricostruire un quadro chiaro e completo degli argomenti sottesi al tema delle coperture delle leggi di spesa.

2. I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale.

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla "copertura delle leggi finanziarie". In particolare, l'art. 17 della legge cit., al primo comma recita che *<<in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso*

sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale>>.

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

3. Le tecniche di copertura applicabili alla legislazione regionale

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

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

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

II) le disposizioni contenute nella legge di contabilità (l. n. 196/2009) (in particolare, l'art. 17) costituiscono regole specificative dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'articolo 81, quarto comma, Cost.. Infatti, l'art. 17 cit. non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice

puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'*incipit* della norma: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata – sulla base di quanto afferma la Corte - dalla crescente complessità della finanza pubblica (C. Cost., sent. n. 176 del 2012);

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

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

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

Dunque, ciascuna Regione è tenuta ad attivarsi per operare una ricognizione puntuale sulle modalità con cui procede a dare copertura alle diverse tipologie di spesa; iniziative di spesa che avvengono presso i competenti organi di

Amministrazione (Giunta, Assessorati etc.) e del Consiglio regionale (Commissioni o strutture equivalenti), a seconda della normativa contabile e della regolamentazione interna adottata da ciascun ente regionale.

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

3.1 L'individuazione della morfologia giuridica degli oneri finanziari

Ai fini della individuazione della morfologia giuridica degli oneri, si fa rinvio alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss., della legge n. 196/2009.

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

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

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

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

La Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 26/2013 -in tema di leggi regionali di spesa pluriennale- conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, nel senso che, per le leggi istitutive

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

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

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

3.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi

Questa operazione consiste in una valutazione sull'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio; la valutazione è finalizzata ad individuare esattamente la distribuzione temporale degli

oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio. La Corte costituzionale, in merito alla quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa, ha stabilito che essa è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sent. n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sent. n. 115/2012).

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

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

a) la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge. La Corte Costituzionale ha chiarito che verrebbe violato il principio della copertura se gli oneri autorizzati con legge venissero stimati in modo apodittico, specie in quanto la loro quantificazione non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici. Dunque, è sempre necessaria "una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio" (C. Cost., sent. n. 26/2013).

La funzione della relazione tecnica non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa regionale deve *<<necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti,*

sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio>> (C. Conti, sez. Aut., del. n. 10/2013/INPR).

Questa Sezione, conformemente alle linee di indirizzo fornite dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 10/13/INPR), ritiene opportuno che l'Amministrazione regionale valuti l'opportunità di disciplinare il contenuto della relazione tecnica da allegare ai progetti di legge in modo conforme ai commi 3 e 4 dell'art. 17 della legge n. 196/2009 prevedendo che venga approntata *<<una documentazione tecnico-illustrativa, da allegare ad ogni iniziativa legislativa>>*; inoltre, *<<tale onere dovrà essere assolto tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale, ciò in relazione anche allo specifico richiamo contenuto nel comma 6 dell'art. 17, secondo il quale "i disegni di legge di iniziativa regionale ... devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3">>*.

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

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

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

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

c) la clausola di salvaguardia. Infine, la legge n. 196/09 (al comma 10, dell'art. 17 cit.) stabilisce che "le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi", con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti (c.d. clausola di salvaguardia).

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

l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa>> (C. Conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR).

3.3 L'individuazione dei mezzi di copertura

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

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

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

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

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

c) La copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» in esercizi futuri (*ex multis*, C. Cost., sent. n. 192/2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale,

poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime.

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

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

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

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

4. Procedimento legislativo regionale e principio costituzionale di copertura delle leggi di spesa.

Per quanto attiene ai profili della copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, l'art. 50, - che disciplina "L'iniziativa legislativa", collocato nel Titolo V (La formazione delle leggi e dei regolamenti) dello Statuto della Regione Emilia-Romagna (legge regionale 31 marzo 2005, n. 13), – prescrive, al comma 4, che "Il Regolamento interno definisce i mezzi e gli strumenti a disposizione del relatore per l'esercizio delle sue funzioni".

Il Regolamento interno, dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, approvato con Deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143 (Decreto della Presidente Monica Donini 4 dicembre 2007, n. 1), prevede all'art. 48 ("Scheda tecnico-finanziaria") che: "1. I progetti di legge che comportano conseguenze economiche sono corredati, di norma, da una scheda finanziaria in cui sono quantificate le entrate e indicati gli oneri relativi alle singole misure previste. Nella scheda sono indicati inoltre i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio. 2. Per i progetti di legge d'iniziativa della Giunta la scheda è allegata al testo stesso; per i progetti di legge d'iniziativa popolare o d'iniziativa assembleare, ove necessario, è compito del relatore richiedere la scheda agli uffici regionali competenti".

Tale procedimento, che esige a corredo della legislazione di spesa idonee schede tecnico-finanziarie, si pone in armonia con il disposto di cui al combinato disposto di cui agli artt. 19 e 17 della legge 196 del 2009, Legge di contabilità e finanza pubblica, che, come più volte affermato dalla Corte costituzionale, costituiscono diretta applicazione della norma costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. (v. Corte cost., sentt. n. 26/2013 e 115/2012).

In particolare, la Consulta, quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, ha ritenuto che "gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione" con riguardo alla legislazione di spesa: "in sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica".

La Corte costituzionale ha avuto modo altresì di ricordare che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958); b) che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961); c) che solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (Corte cost. sentt. n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

5. Elenco leggi regionali approvate nel primo semestre 2013

Nel primo semestre 2013 sono state pubblicate n. 4 leggi regionali, di seguito riportate:

Legge Regionale 7/2/2013, n.1 – Istituzione del Comune di Valsamoggia mediante fusione dei Comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna (progetto di legge ad iniziativa della Giunta regionale, deliberazione n. 1038 del 23 luglio 2012).

Legge Regionale 29/3/2013, n. 2 – Disposizioni in materia finanziaria e tributaria. Modifiche alle leggi regionali n. 21 del 2012, n. 15 del 2012 e n. 13 del 2007 (progetto di legge ad iniziativa della Giunta regionale, deliberazioni n. 255 dell'11 marzo 2013).

Legge Regionale 29/3/2013, n. 3 - Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17/2/2005, n. 5 (Norme a tutela del benessere animale) (progetto di legge ad iniziativa dei Consiglieri Monari Meo, Manfredini, DE Franceschi, Bazzoni e Barbati, oggetto assembleare n. 3598, testo base; del Consigliere Cavalli, oggetto assembleare n. 2914; del consigliere Bazzoni, oggetto assembleare n. 107, tutti relativi alla IX legislatura).

Legge Regionale 24/5/2013, n. 4 – Regolamentazione del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica. Modifiche alla legge regionale 25 giugno 1999, n. 12 (Norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), alla legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale) e alla legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (Presentazione del

documento unico di regolarità contributiva da parte degli operatori del commercio sulle aree pubbliche), (progetti di legge ad iniziativa della Giunta regionale: deliberazione n. 1500 del 15 ottobre 2012, oggetto assembleare n. 3284, IX legislatura, del Consigliere Manfredini, oggetto assembleare n. 1423).

6. Attività istruttoria espletata

Dopo un'iniziale audizione intervenuta in data 25 giugno 2013 tra il Relatore Consigliere Marco Pieroni e l'Assessore al bilancio dott.ssa Simonetta Saliera ed il suo staff tecnico, con una serie di interlocuzioni intervenute per il tramite di una corrispondenza telematica, la Sezione regionale della Corte dei conti ha acquisito la documentazione istruttoria per lo svolgimento della valutazioni concernenti le quantificazioni e la copertura delle quattro leggi approvate dall'Assemblea legislativa nel quadrimestre.

CAPITOLO II - ESAME ANALITICO DELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL PRIMO SEMESTRE 2013

Il Consiglio regionale o Assemblea legislativa è l'organo rappresentativo della comunità regionale che esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alle Regioni, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale ed esplica le funzioni di controllo sull'attività della Giunta, nonché ogni altra funzione conferitagli da norme costituzionali, statutarie e da leggi dello Stato e della Regione. Esso esercita altresì la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

Nel corso del primo semestre 2013, il Consiglio ha approvato n. 4 leggi regionali.

Legge Regionale 7 febbraio 2013, n. 1

Istituzione del Comune di Valsamoggia mediante fusione dei comuni di Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno nella Provincia di Bologna.

La principale finalità della legge è quella di realizzare un unico Comune, quello di Valsamoggia, come risultato della fusione di cinque Comuni della Provincia di Bologna.

La legge istituisce due organismi: un Osservatorio regionale del processo di fusione (art. 4, comma 5) e un organismo consultivo composto dai Sindaci dei preesistenti Comuni di origine, con il compito di collaborare con il Commissario governativo di cui al comma 1 e fornire ausilio allo stesso nella fase istitutiva del Comune di Valsamoggia (art. 7, comma 3).

Si tratta della creazione di due organismi amministrativi, ma soltanto per il primo il legislatore regionale introduce una clausola di neutralità finanziaria. Peraltro, con riferimento alla clausola di neutralità finanziaria, la documentazione acquisita non risulta esplicativa dell'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza regionale (art. 17, comma 7, quarto periodo, della legge n. 196 del 2009).

Per gli oneri derivanti dalla legge, peraltro non chiaramente individuati e neppure quantificati, si prevede, ai sensi dell'art. 37 della legge regionale n. 40 del 2001 riguardante *"Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n.31 e 27 marzo 1972, n. 4"*, il rinvio alle provviste finanziarie che verranno apprestate dalla legge di bilancio regionale.

Sul punto sarebbe auspicabile un maggior dettaglio informativo degli oneri al fine di consentire una esaustiva valutazione degli oneri medesimi e delle correlate coperture da parte dello stesso Consiglio regionale.

Tali carenze rendono dubbia la correttezza della previsione di nuovi oneri recata da leggi regionali circa il rispetto delle richiamate disposizioni poste a salvaguardia del principio costituzionale della copertura finanziaria.

Legge Regionale 29 marzo 2013, n. 2

Disposizioni in materia finanziaria e tributaria. Modifiche alle leggi regionali n. 21 del 2012, n. 15 del 2012 e n. 13 del 2007.

La prima legge modificata, la n. 21 del 2012, attiene all'esercizio associato di funzioni e di servizi. Le modifiche riguardano l'art. 23, comma 3, prevede la concessione, a favore delle Comunità montane interessate da processi di trasformazione in Unioni, di contributi per le spese di funzionamento, come già disciplinati dall'articolo 7-bis dell'abrogata legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali), e l'art. 25, comma 1, che riconsidera i criteri per la concessione degli incentivi alle Unioni.

Con il comma 3 dell'art. 1 della legge in esame si introduce nell'ambito della legge n. 21 del 2002 un'apposita norma finanziaria per fronteggiare gli oneri, anche in questo caso privi di quantificazione, recati dall'art. 23 (Disposizioni transitorie in materia di incentivazione per l'anno 2013) e dall'art. 27 della legge regionale n. 21 del 2013 (Elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale).

La copertura degli oneri – come si è visto non quantificati – è assicurata attraverso i vigenti stanziamenti di bilancio; per gli esercizi finanziari 2014 e successivi, la copertura degli oneri è affidata alla provvista della legge di bilancio dei corrispondenti esercizi finanziari.

La mancanza della indicazione della tipologia degli oneri e della loro quantificazione rende ardua una valutazione della attendibilità delle coperture, segnatamente con riferimento all'esercizio in corso per il quale le risorse di bilancio, deve presumersi, dovrebbero tutte essere già destinata alla copertura degli oneri a legislazione vigente.

Le modifiche apportate alla legge n. 15 del 2012 (norme in materia di tributi regionali) e 143 del 2007, legge finanziaria regionale, che modifica, prevedendone la durata triennale, i termini della convenzione tra la Giunta regionale ed Automobile club d'Italia ai fini della applicazione della tassa automobilistica, risultano prive di oneri.

L'art. 4 della legge n. 2 del 2013 prevede poi "Interventi di lotta ai culicidi nelle località turistiche costiere inserite nell'area del Delta del Po".

L'onere, quantificato (questa volta) in 100.000 euro, trova impropria copertura con il Fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Si tratta di una modalità di copertura non coerente con la richiamata disposizione di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 (v. Capitolo I della presente Relazione), che la Corte costituzionale ha qualificato come norma direttamente attuativa del principio costituzionale di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.). Infatti, non è consentito utilizzare a copertura risorse finanziarie, quali quelle appostate nel Fondo di riserva per le spese obbligatorie, per definizione non rimodulabili e per loro natura vincolate.

Si ricorda che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 28 del 2013 la Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale della copertura di nuovi oneri

affidata dalla legge finanziaria della Regione Campania al fondo spese impreviste (v. punto 6 del Considerato in diritto della citata sentenza n. 28 del 2013).

Va inoltre rimarcato che tutta la legislazione in materia di copertura esclude in radice che possano essere coperti nuovi oneri che disponibilità di bilancio, peraltro assolutamente vincolate a copertura di spese per loro natura "non rimodulabili". Si fa riferimento, in ordine alla disciplina dei fondi riserva, all'art. 26 della legge n. 196 del 2009, all'art. 13 del d.lgs. n. 76 del 2000 e all'art. 25 della legge regionale n. 40 del 2001. Va aggiunto che ai sensi dell'art. 17, comma 12, della legge n. 196 è inibito alla stessa clausola di salvaguardia (con la quale vengono indicate, in modo effettivo ed automatico, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria, le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata) la possibilità di disporre dei fondi di riserva. D'altro canto, il citato art. 17, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che costituisce norma vincolante per la legislazione di spesa regionale, esclude la possibilità di rinvenire "coperture" in disponibilità di bilancio; tanto più per quelle risorse "non rimodulabili" di cui si compone la disponibilità di un fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Legge Regionale 29 marzo 2013, n. 3

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 17 febbraio 2005, n. 5 (norme a tutela del benessere animali).

La legge in esame, che introduce nuove disposizioni a tutela degli animali, contiene, all'art. 9, una norma finanziaria che affida alla legge di bilancio (art. 37 della legge 40 del 2001) la provvista finanziaria per far fronte agli oneri derivanti alle amministrazioni comunali causati dall'abbandono o della rinuncia alla proprietà da parte dei cittadini che non riescano a soddisfare i requisiti imposti dalla legge.

Si tratta di un tetto di spesa che però risulta interamente delegato alle scelte del legislatore del bilancio, con la conseguenza che la legge medesima fino al completamento della disciplina in questione ad opera della legge di bilancio non può considerarsi come effettivamente operativa, in quanto, appunto, condizionata alla provvista finanziaria rimessa alla legge di bilancio.

La legge di spesa di cui si discute non è pertanto coerente con il principio costituzionale della copertura finanziaria dato che, come si è dianzi rimarcato, non

costituiscono idonee forme di coperture le disponibilità di bilancio; neppure è consentito alla legge di bilancio, stante la sua natura formale e non sostanziale, variare, nel senso di una loro riduzione, le leggi sostanziali che costituiscono il presupposto sostanziale delle appostazioni di bilancio.

Legge 24 maggio 2013, n. 4

Regolamentazione del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica. modifiche alla legge regionale 25 giugno 1999 n. 12 (norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), alla legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 (disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale) e alla legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (presentazione del documento unico di regolarità contributiva da parte degli operatori del commercio sulle aree pubbliche).

La disciplina di regolamentazione del commercio sulle aree pubbliche in forma hobbistica non reca oneri.

S C H E D E

Di seguito si riassumono le leggi regionali che, secondo la Regione, **non prevedono oneri finanziari. Tuttavia**, per alcune di esse, questa Corte ha formulato delle osservazioni che si riassumono.

LEGGI REGIONALI CHE NON PREVEDONO ONERI FINANZIARI		
n. legge regionale	disposizione	osservazioni Corte
N. 1/2013	Art. 4.5 (Istituzione di un Osservatorio regionale del processo di fusione dei Comuni) Previsione di una clausola di neutralità finanziaria.	La prevista clausola di neutralità non risulta corredata delle informazioni richieste dall'art. 17, comma 7, quarto periodo, della legge n. 196 del 2009
N. 1/2013	Art. 7.3 (Disposizioni transitorie). Istituzione di un Organismo consultivo.	La norma non è corredata di clausola di neutralità finanziaria
N. 4/2013	Regolamentazione del commercio hobbistico.	Si concorda

Per le leggi regionali che **prevedono nuovi o maggiori oneri finanziari**, di seguito si espongono le modalità di quantificazione e di copertura degli oneri.

Scheda n. 1

Legge Regionale 29 marzo 2013, n. 3, norme a tutela del benessere animali											
(valori in euro)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co	disposizione	2013	2014	2015	Art.	Co	Modalità	2013	2014	2015
2, 9		Oneri derivanti dall'abbandono o dalla rinuncia di proprietà da parte dei coittaini che non riescano a soddisfare i requisiti minimi imposti dalla legge	non quantificato	non quantificato	non quantificato	4	2	Copertura con la legge annuale di bilancio	non quantificato	non quantificato	non quantificato

Scheda n. 2

Legge Regionale 15/2/2013, n. 2 - Legge Regionale 29 marzo 2013, n. 2											
Disposizioni in materia finanziaria e tributaria. Modifiche alle leggi regionali n. 21 del 2012, n. 15 del 2012 e n. 13 del 2007.											
(valori in euro)											
ONERI						COPERTURE					
Art.	Co	disposizione	2013	2014	2015	Art.	Co	Modalità	2013	2014	2015
4	1	Interventi di lotta ai culicidi nelle località turistiche inserite nell'area del Delta del Po	100.000			4	2	Riduzione del Fondo per le spese obbligatorie	100.000		