



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA ROMAGNA

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA - RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI
RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2017**

*(art. 1, comma 2, d.l. 10.10.2012 n.174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, come
modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. dalla l. 11 agosto 2014, n. 116)*

Deliberazione n. 155/2018/RQ

Bologna, 17 dicembre 2018

SEZIONE DI CONTROLLO PER L'EMILIA ROMAGNA

REGIONE EMILIA-ROMAGNA - RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2017

(art. 1, comma 2, d.l. 10.10.2012 n.174, conv. dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. dalla l. 11 agosto 2014, n.116)

Deliberazione n. 155/2018/RQ

Relatore: cons. Massimo Romano

Ha collaborato: Laura Villani

INDICE

1. Deliberazione.....	7
2. Premessa	9
3. Richiami in ordine al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa	10
4. Le leggi di spesa della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2017. Analisi della copertura.....	23
5. Osservazioni conclusive.....	42

1. Deliberazione

Deliberazione n. 155/2018/RQ



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati

dott. Massimo Romano	presidente f.f. (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere;
dott. Alberto Stancanelli	consigliere;
dott. Riccardo Patumi	consigliere;
dott. Federico Lorenzini	primo referendario;

Adunanza dell'11 dicembre 2018

Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2017.

Visti gli artt. 81, 97, 100, secondo comma, 117 e 119 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 il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 20 marzo 2013, 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 Presidenziale n. 73 del 7 dicembre 2018, con la quale la Sezione è stata convocata per la camera di consiglio dell'11 dicembre 2018;

Udito il relatore Massimo Romano;

DELIBERA

È approvata la "*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nell'anno 2017*" (Art. 1, comma 2, d.l. 174/12, conv. dalla l. n. 213/12)

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione, che ne fa parte integrante, sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti, e che venga inviata, mediante posta elettronica certificata:

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

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio dell'11 dicembre 2018.

Il presidente f.f. relatore

(f.to Massimo Romano)

Depositata in segreteria in data 17 dicembre 2018

Il direttore di segreteria
(f.to Rossella Broccoli)

2. Premessa

Secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213¹, “annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”².

Nel vigente assetto istituzionale, la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica³ e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea⁴.

In merito alla legislazione di spesa le relazioni della Corte sono chiamate a individuare la natura degli oneri previsti dalle nuove disposizioni, valutandone le quantificazioni dei mezzi di copertura e verificando la coerenza delle stesse con i principi costituzionali in materia, riaffermati con la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Carta, e con la legge di attuazione, c.d. *rinforzata*, n. 243 del 2012.

Relativamente alla legislazione regionale di spesa con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 (come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. *a*, d.lgs. n. 126 del 2014), è stata superata l'incerta formulazione del previgente art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2000, poi riprodotto nelle diverse leggi di contabilità regionali, in forza della quale si era soliti rinviare, sia per la copertura che per la quantificazione degli oneri previsti dalle singole leggi, alla legge di bilancio. Ciò aveva determinato in passato la sostanziale elusione dell'obbligo di copertura sancito dall'art. 81, comma terzo, della Costituzione.

¹ Nel testo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

² Si ricorda come l'originario testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 prevedesse una cadenza semestrale delle relazioni.

³ Ex artt. 81, 119 e 120 Cost.

⁴ Ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Per quanto attiene alle leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna tale impostazione può dirsi ormai definitivamente superata, non essendosi riscontrate anche nel 2017 coperture mediante il generico rinvio alla legge di bilancio.

Con deliberazioni nn. 277/RQ/2013, 178/RQ/2014, 123/RQ/2015, 61/RQ/2016 e 54/RQ/2018 la Sezione ha approvato le relazioni sulle leggi regionali di spesa emanate dalla Regione Emilia-Romagna, rispettivamente, nel corso degli esercizi 2013 (primo e secondo semestre), 2014, 2015 e 2016.

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2017.

3. Richiami in ordine al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa

L'art. 81 della Costituzione (nel testo in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) stabilisce che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". Il precetto costituzionale, dunque, nel confermare il principio della copertura precedentemente recato dall'art. 43 del r.d. n. 2440 del 1923, ne ha esteso la portata a qualsiasi onere previsto dalla nuova norma, sia in termini di maggiore spesa che di minore entrata.

In attuazione di tale previsione, l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) prevede, al comma 1, che "Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali" e, al comma 2, che "Ai sensi dell'articolo 81, terzo 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."

Con la sentenza n. 26 del 2013 la Corte costituzionale ha sancito il carattere immediatamente precettivo della previsione contenuta nell'art. 81, quarto comma, della

Costituzione anche con riferimento alla potestà legislativa delle regioni, indipendentemente dalla presenza di norme intermedie. Ne consegue che le disposizioni di cui agli articoli 17 e 19 della legge n. 196/2009 puntualizzano sul piano tecnico il principio costituzionale della copertura delle leggi che istituiscono nuovi o maggiori oneri⁵ ⁶.

In base alle prescrizioni della legge n. 196 alle quali devono attenersi anche le Regioni, fatti salvi i necessari adattamenti, la copertura finanziaria deve essere assicurata attraverso le seguenti modalità previste nell'art. 17, comma 1:

“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;

a-*bis*) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

⁵ La Corte nella citata sentenza n. 26 del 2013 ha rilevato che: “Quanto al giudizio di idoneità delle modalità di copertura delle diverse tipologie di spesa, questa Corte ha già avuto modo di affermare che il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte. Con riguardo al caso in esame, il carattere precettivo generale dell'art. 81, quarto comma, Cost. è in grado di vincolare la disciplina delle fonti di spesa di carattere pluriennale, aventi componenti variabili e complesse (sentenze n. 70 del 2012, n. 25 del 1993, n. 384 del 1991, n. 19 del 1970). Gli artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio in questione con riguardo a detta categoria di spese: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. 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. Questa Corte ha costantemente affermato che: a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze 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*, sentenze 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 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).”.

⁶ In proposito va tenuto presente quanto rilevato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 10/2013/INPR, secondo la quale “L'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 [della legge n. 196] 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 [riferimento da intendersi ora al d.lgs. n. 118 del 2011], 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.”.

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

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.”.

Anche per le Regioni assume rilievo la previsione contenuta nel comma 1-*bis* del citato art. 17, secondo la quale “Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.”.

Pure, va tenuto presente l'obbligo di una relazione tecnica “...sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti...” (art. 17, commi 2 e 3, l. n. 196).

La Corte costituzionale ha più volte ribadito l'imprescindibile esigenza che le norme legislative rechino l'indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che esse introducono. Si tratta di un obbligo costituzionale al quale anche il legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 68 del 2011), non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa, e quest'ultima possa, e debba, venire quantificata secondo una stima effettuata «in modo credibile» (sentenze n. 115 e 214 del 2012).

Con sentenza n. 26 del 2013, la Corte ha affermato come non sia consentita la stima apodittica degli oneri autorizzati, specie in situazioni nelle quali la loro quantificazione non possa prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici.

Anche in tali casi, è 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”.

La Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 10/2013/INPR, ha precisato che “La relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, 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. Ciò in quanto la eventuale declaratoria di assenza di oneri non può valere, di per sé, a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, dato che, secondo gli insegnamenti della Consulta, 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» (sentenze n. 83/1974 e n. 30/1959).”.

Trattandosi di disposizione applicabile anche alle Commissioni assembleari regionali, va pure segnalato il comma 5 dell’art. 17 della legge n. 196, secondo il quale “Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all’oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in

formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.”.

Alle leggi regionali è, inoltre, applicabile la previsione contenuta nel comma 6-*bis* dello stesso art. 17 della legge n. 196, secondo la quale “Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.”.

Centrale rilievo assume in materia di leggi regionali di spesa e di relativa copertura finanziaria l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, recante disposizioni per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, in forza del quale “1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.”.

Secondo prassi i mezzi di copertura si distinguono in "mezzi interni", quando sono già considerati nel bilancio, e "mezzi esterni" quando si è in presenza di risorse aggiuntive, precedentemente non considerate.

I mezzi interni, dunque, conseguono all'utilizzazione di voci di spesa già previste in bilancio. Le lettere a), a-bis) e b) dell'art. 17 costituiscono mezzi di copertura "interni", trattandosi di fondi speciali di bilancio (specificamente disciplinati dall'art. 18 della legge n. 196), di modifiche ai parametri che regolano l'evoluzione della spesa (che ne determinano

una riduzione) e di decurtazioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata).

Con riferimento ai “mezzi interni” è da tempo acquisito il principio che l’esatta indicazione della copertura finanziaria è necessaria anche quando alle nuove o maggiori spese si faccia fronte con somme già iscritte in bilancio, sia se relative a capitoli che abbiano capienza sufficiente sia se derivanti dallo storno di risorse in eccedenza stanziata su altri capitoli (C. cost., sent. n. 272/2011, confermativa di principi costantemente affermati dalla giurisprudenza costituzionale).

Va, tuttavia, precisato che, come si desume dall’art. 17 della legge n. 196 del 2009, non è consentita la copertura con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi dell’art. 17, comma 1, lettera *b*, della legge n. 196/2009 (attuativa, come evidenziato dalla Corte costituzionale, dell’art. 81 Cost.) non si provveda, contestualmente all’indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura, a ridurre le autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie indicate nel bilancio medesimo.

Quanto ai mezzi esterni, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell’entrata. La lettera *c* dell’art. 17 li individua nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate (restando comunque esclusa la possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante l’utilizzo di entrate in conto capitale).

In merito all’estensione temporale dell’obbligo di copertura delle leggi di spesa, la giurisprudenza costituzionale ha confermato anche recentemente l’estensione alle regioni dei principi elaborati relativamente alle leggi statali (Corte cost., sent. n. 131/2012). Secondo tali principi «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira» (*ex plurimis*, sentenze n. 106 del 2011, nn. 141 e 100 del 2010) e la copertura di nuove spese «deve essere credibile,

sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»⁷.

Anteriormente alle modifiche apportate all'art. 21 della legge n. 196 del 2009 dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, le spese si distinguevano in non rimodulabili e rimodulabili (comma 5). Le spese non rimodulabili erano, secondo la definizione che ne dava il comma 6 dello stesso art. 21, 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. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili 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”.

A loro volta le spese rimodulabili si dividevano in fattori legislativi (spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determinava l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e in spese di adeguamento al fabbisogno (spese non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni).

Tale suddivisione è stata modificata dal nuovo testo dell'art. 21, comma 5, della legge n. 196, che fa riferimento a:

- a) “oneri inderogabili” (in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati da leggi e altri atti normativi) tra i quali rientrano le spese obbligatorie;

⁷ Nella citata sentenza n. 131 la Corte ha censurato una legge regionale rilevando come la stessa “non presenta questi requisiti, così violando l'art. 81 Cost.: da un lato, al comma 1, indica una somma sicuramente insufficiente per coprire tutte le spese per il funzionamento del ...); dall'altro, al comma 2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.”.

- b) “fattori legislativi” (spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio);
- c) “spese di adeguamento al fabbisogno” (spese diverse dalle precedenti quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni).

Secondo quanto prevede lo stesso art. 21, comma 8, della legge n. 196, la rimodulabilità è prevista per le spese di cui alla lett. *b* (fattori legislativi). Ai sensi dell’art. 23, comma 3, lett. *a*, della medesima legge n. 196, possono essere “rimodulate in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, di cui all’art. 21, comma 5, lettera *b*), nonché alle autorizzazioni di spesa per l’adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti ... , restando comunque precluso l’utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.”.

Una ulteriore distinzione è quella tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali.

Il d.lgs. n. 76/2000 stabiliva, per le spese continuative e ricorrenti, la facoltà per le regioni di individuare i relativi stanziamenti (e quindi i mezzi di copertura) ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri. Tale previsione è ora trasfusa in modo più puntuale nel già ricordato art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, secondo il quale “Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio.”.

La Corte costituzionale, nella richiamata sentenza n. 26/2013, ha confermato che: “a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, sentenze 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*, sentenze 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 (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).”.

Per quanto, viceversa, attiene alle spese pluriennali, l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 prevede, al comma 2, che “Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.”.

La distinzione tra spese continuative o ricorrenti e spese pluriennali è ripresa nell'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna di cui alla l.r. n. 40 del 2001, emanata, tuttavia, antecedentemente alla legge n. 196 del 2009 e al d.lgs. n. 118 del 2011.⁸

Quanto alla previsione di attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente, l'art. 37, comma 1, della l.r. n. 40 dispone che i provvedimenti legislativi regionali determinino “di norma solo gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della relativa spesa”.

Nel caso delle leggi regionali che autorizzano spese a carattere pluriennale, l'art. 38, comma 1, della citata legge regionale prevede che si indichi “di norma solo l'ammontare complessivo nonché la quota eventualmente a carico del bilancio già approvato o già presentato al Consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi”. Il comma 2 dello stesso articolo prevede che “La quantificazione annuale della spesa può essere prevista nei casi in cui le leggi disciplinino interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa nel tempo assuma un interesse preminente”.

⁸ Come già rilevato in sede di Relazione sul Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna del 2016 (deliberazione n. 110 del 2017, cap. 2.1), e come sarà meglio precisato più avanti, l'ordinamento contabile regionale si fonda attualmente, oltre che sul d.lgs. n. 118 del 2011 e sui relativi principi contabili generali ed applicati, sulla l.r. n. 40 del 2001, nei limiti in cui le sue disposizioni siano compatibili con la nuova disciplina nazionale armonizzata.

A sua volta il comma 3 dell'articolo stabilisce che “Sulle leggi che prevedono opere od interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi, è consentita, fatti salvi eventuali espressi divieti, la stipulazione di contratti o, comunque, l'assunzione di obbligazioni da parte della Regione entro i limiti della spesa globalmente autorizzata dalle medesime leggi, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio, ai sensi dell'articolo 47, soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni assunte che vengono a scadenza nel corso del relativo esercizio.”.

Infine il comma 4 dell'art. 38 contempla la possibilità di “autorizzare l'erogazione di contributi in annualità, indicando il numero di queste ultime. In tal caso la legge fisserà il limite massimo degli impegni pluriennali che potranno essere assunti a partire da ciascun esercizio di validità della legge”.

A proposito della copertura delle leggi di spesa regionali, dalle quali derivino oneri continuativi o ricorrenti, mediante rinvio alla legge di bilancio, va ricordato come le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi statali, con deliberazione n. 1 del 2014, abbiano esaminato, sia pure incidentalmente, il tema della coerenza tra il combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge di contabilità (rispettivamente, il sistema delle coperture finanziarie e la relativa estensione alle regioni) e la norma di cui al d.lgs. n. 76 del 2000, art. 3, comma 1, rilevando che “Con la legge di contabilità, infatti, è statuito comunque l'obbligo di copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere, mentre con il d.lgs. n. 76 è fissato – *inter alia* – che, per le spese continuative e ricorrenti, è consentita per le regioni l'individuazione dei relativi stanziamenti (e quindi dei mezzi di copertura) ricorrendo ai futuri bilanci per singolo esercizio.”.

“Il coordinamento tra le due disposizioni – sempre secondo la citata deliberazione delle Sezioni riunite - costituisce una questione di non facile soluzione, tenuto conto anche del fatto che la giurisprudenza costituzionale non offre al momento, sul punto specifico, precisi elementi di riferimento (cfr., ad esempio, sentenze n. 9/1958, n. 141/2010 e n. 51 e 26/2013). Per intanto, un approccio interpretativo ispirato a sistematicità - che consenta di poter ricondurre a coerenza la possibilità di far ricorso per la copertura al bilancio (di cui al

citato art. 3 del d.lgs. n. 76) con il principio generale della cd. “autosufficienza” e “contestualità” tra copertura e oneri (cfr. sentenze Corte cost. n. 331/1988, n. 26/1991, n. 446/1994 e n. 26/2013) - potrebbe consistere nell’interpretare la disposizione di cui al d.lgs. nel senso di riferirla al caso in cui si tratti di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio. Non esisterebbe in tal caso un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere nel corso del tempo un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza, invece, di una indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie.”

“In questo contesto – hanno rilevato ancora le Sezioni riunite - il bilancio continuerebbe a non svolgere la funzione di fonte di copertura con cui far fronte ad un onere necessitato nuovo o maggiore, ma privo di autonomo bilanciamento nella sede della relativa legge sostanziale. Con una tale possibile interpretazione, che renderebbe allineabili il combinato disposto di cui ai citati artt. 17 e 19 della legge di contabilità e la richiamata disposizione del t.u. in materia di bilancio e contabilità delle regioni, rimarrebbe di dubbia legittimità una legge tale da istituire un onere pluriennale di carattere non facoltativo senza la relativa copertura finanziaria di durata e di consistenza coerenti con quelle dell’onere medesimo.”.

Pertanto, alla luce dell’interpretazione indicata dalle Sezioni riunite, la portata dell’art. 37, comma 1, della l.r. n. 40 della Regione Emilia-Romagna prima richiamato, avrebbe dovuto essere precisata prevedendo, nel caso di spese continuative o ricorrenti di carattere obbligatorio, l’indicazione della copertura per tutta la durata dell’onere nell’ambito della legge istitutiva.

Va comunque tenuto presente che l’orientamento espresso dalle Sezioni riunite ha dato luogo alla nuova formulazione dell’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, come sostituito dall’art. 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126 del 2014. Infatti, in forza del comma 1 dell’articolo, “Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio.”.

Inoltre, ai sensi del comma 2 dello stesso articolo 38 “Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.”.

Sempre con riferimento alla normativa regionale va ricordato ancora come non si sia proceduto alla revisione della l.r. n. 40 del 2001, emanata in base alla previgente disciplina statale di cui al d.lgs. n. 76 del 2000. Ciò in quanto, secondo l'orientamento espresso dalla Regione Emilia-Romagna già nel 2016, la materia contabile non è più nella disponibilità legislativa delle regioni dopo le modifiche all'art. 117 della Costituzione apportate con la legge costituzionale n. 1 del 2012 e l'emanazione del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato dal d.lgs. n. 126 del 2014⁹.

Secondo tale orientamento, pertanto, alla luce di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce alla Stato la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, alle regioni sarebbe ora riservata la sola facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo n. 118/2011.

Con il documento di economia e finanza regionale (DEFR) del 2016, nell'ambito dell'Obiettivo strategico 2.1.2 “Applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile”, è stata prevista la predisposizione e approvazione da parte della Giunta regionale del nuovo Regolamento di contabilità, con lo scopo di disciplinare soprattutto l'assetto organizzativo delle competenze e delle responsabilità, atteso che il d.lgs. n. 118 e i principi generali e applicati sono molto dettagliati e soggetti a modifiche definite dalla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet).

⁹ Tale orientamento non è stato seguito da altre Regioni che hanno adottato, dopo l'emanazione del d.lgs. n. 126 del 2014, nuove leggi di contabilità (legge n. 1 del 2015 della Regione Toscana, legge n. 37 del 2017 della Regione Campania). La Regione Lazio, a sua volta, ha emanato il regolamento regionale n. 26 del 2017 per ridisciplinare i principi dell'ordinamento contabile regionale.

Ad oggi detto regolamento non è stato ancora adottato e la l.r. n. 40 del 2001 continua a trovare applicazione soltanto nei limiti in cui le sue disposizioni siano compatibili con la nuova disciplina nazionale armonizzata.

In sede di Relazione al Rendiconto della Regione (delib. 13 luglio 2018, n. 111/2018/PARI), la Sezione ha sollecitato la Regione a dotarsi di una disciplina organica in materia di contabilità regionale, abrogando espressamente le disposizioni regionali incompatibili con le norme statali sull'armonizzazione contabile e disciplinando compiutamente le materie restate nella competenza regionale dopo l'emanazione del d.lgs. n. 118 del 2011.

4. Le leggi di spesa della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2017. Analisi della copertura.

Nel presente paragrafo si riporta l'analisi della copertura finanziaria in relazione ai contenuti normativi e alle schede tecnico-finanziarie che accompagnano le singole leggi.

- **l.r. 10 febbraio 2017, n. 1 - Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione "Vanguard initiative for new growth through smart specialization".**

La legge ha autorizzato la Regione a partecipare in qualità di socio fondatore, ai sensi dell'articolo 64 dello Statuto regionale, all'Associazione denominata "Vanguard Initiative for new growth through smart specialization" con sede a Bruxelles. al fine di produrre crescita e lavoro attraverso la cooperazione interregionale, la coprogettazione e il coinvestimento fra regioni europee.

La legge comporta una spesa annua pari a 25.000,00 euro corrispondente alla quota associativa annuale prevista (art. 4).

Per l'esercizio finanziario 2017 la copertura dell'onere è assicurata da una riduzione degli stanziamenti autorizzati, nell'ambito della Missione 15 – Politiche per il lavoro e la formazione professionale, Programma 1 – Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro, dalla l.r. 23 dicembre 2016, n.27 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019), a valere sulla legge regionale 26 luglio 2003, n. 15.

Per gli esercizi finanziari 2018 e 2019 alla copertura si provvede mediante l'utilizzazione di fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi, "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2017 – 2019.

- **l.r. 6 marzo 2017, n. 2 - Modifiche alla l.r. 7 novembre 2012, n. 11 (norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della**

pesca, dell'acquacoltura e delle attività connesse nelle acque interne), in attuazione della l.r. 30 luglio 2015, n. 13 (riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di bologna, province, comuni e loro unioni).

La legge prosegue il percorso di razionalizzazione in materia di tutela della fauna ittica ed esercizio della pesca nelle acque interne, iniziato con la l.r. 30 luglio 2015, n. 13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni", che ha deciso l'accentramento a livello regionale dell'esercizio di tali funzioni, con esclusione delle attività di vigilanza e di applicazione delle sanzioni amministrative confermate alle Province e alla Città metropolitana di Bologna.

Come precisato nella scheda tecnica, le modifiche di legge introdotte, nel loro complesso, non prevedono maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto le risorse per l'attuazione della legge regionale n. 11/2012 sono ricomprese nella Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, Programma 2 - Caccia e pesca, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

- l.r. 6 marzo 2017, n. 3 - Valorizzazione delle manifestazioni storiche dell'Emilia-Romagna.

La legge ha il fine di valorizzare le manifestazioni di rievocazione storica locale anche per favorire la ricerca storica e culturale, la diffusione della conoscenza delle tradizioni e del territorio regionale, la promozione della qualità, la realizzazione, la conservazione e la salvaguardia degli elementi costitutivi, quali arredi, manufatti, costumi e musiche, di carattere storico, strettamente legati e pertinenti allo svolgimento delle manifestazioni stesse, la promozione dei territori sede delle manifestazioni storiche, l'aggregazione e la coesione sociale e il coinvolgimento del mondo della scuola e lo stimolo all'apprendimento scolastico.

La legge prevede la possibilità di erogazione di contributi alle associazioni incluse in un elenco istituito presso il competente assessorato. La spesa rientra nella tipologia

di quelle di “adeguamento al fabbisogno”, non predeterminate legislativamente. L’art. 9 della legge prevede che la copertura per l’esercizio 2017 sia assicurata dagli accantonamenti nell’ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2017 - 2019. Per gli esercizi successivi al 2017 agli oneri derivanti dall’attuazione della legge si provvederà nell’ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011).

- **L.r. 27 marzo, n. 4 - Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti. Abrogazione della legge regionale 7 dicembre 1992, n. 45 (norme per la tutela dei consumatori e degli utenti).**

La legge ha il fine di promuovere la tutela dei diritti dei cittadini come consumatori ed utenti finali e non professionali di beni e servizi, perseguendo, tra l’altro, la protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore e dell’utente e quelli che possono nuocere agli interessi economici e giuridici del consumatore e dell’utente, promuovendo iniziative per l’informazione e l’educazione del consumatore e dell’utente, la promozione e lo sviluppo dell’associazionismo fra i consumatori e gli utenti al fine di garantire a ciascun cittadino la partecipazione ai benefici della vita associativa.

Quanto alle implicazioni finanziarie, la formulazione dell’art. 14 includeva erroneamente l’esercizio 2016 tra gli esercizi per i quali si dovesse fare fronte agli oneri derivanti dall’attuazione della legge con le risorse autorizzate con riferimento alla contestualmente abrogata legge regionale 7 dicembre 1992, n. 45 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti), nell’ambito della Missione 14 - Sviluppo economico e competitività, Programma 2 - Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori, nel bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018, Con l’art. 4 della l.r. 18 luglio 2017, n. 15, l’erroneo riferimento all’esercizio 2016 è

stato eliminato e la formulazione dell'art. 14 della l.r. 4 ha correttamente riguardato le risorse autorizzate per gli esercizi 2017, 2018 e 2019 nel bilancio di previsione 2017-2019, mentre per gli esercizi successivi al 2019 si è fatto rinvio alle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio.

- **l.r. n. 5 - Ratifica dell'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Lombardia per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali.**

La legge ratifica l'intesa tra la Regione Emilia-Romagna e la Regione Lombardia per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica interregionali. L'intesa è volta a definire gli ambiti, le modalità e le procedure per l'esercizio delle funzioni di tutela e vigilanza sui consorzi di bonifica che operano in comprensori interregionali che si estendono nei territori delle due regioni.

La legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

- **l.r. 13 aprile 2017, n. 6 - Modifiche alla l.r. 4 luglio 2013, n. 5 (Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate).**

La legge è volta a contrastare la diffusione del gioco d'azzardo e delle forme di gioco che possono risultare particolarmente nocive per i minori ed è finalizzata a vietare ai minori l'utilizzo di apparecchi della tipologia *ticket redemption*, demandando la regolamentazione delle modalità attuative ad apposito atto della Giunta regionale.

La legge non comporta oneri per il bilancio della Regione.

- **l.r. 11 maggio 2017, n. 7 - Misure di riduzione della spesa e destinazione dei risparmi in continuità con la l.r. 12 marzo 2015, n. 1.**

La legge interviene sugli assegni vitalizi previsti per i consiglieri regionali in carica al 1° gennaio 2013 o cessati anteriormente a tale data, allo scopo di ridurre gli oneri

che gravano sul bilancio dell'Assemblea legislativa. Prevede l'innalzamento dell'età per l'assegno vitalizio, subordinando l'eventuale anticipo per chi non ha compiuto i 60 anni di età ad una penalizzazione sugli importi erogati, la riduzione degli assegni vitalizi in pagamento per un triennio, il divieto di cumulo del vitalizio con analoghi istituti.

La legge comporta risparmi di spesa in capo al bilancio regionale ed al bilancio dell'Assemblea legislativa destinati prioritariamente al finanziamento di politiche del lavoro. La Scheda tecnico-finanziaria quantifica, sulla base dei dati disponibili per gli assegni vitalizi attualmente in erogazione, i risparmi di spesa in 230 mila euro per l'esercizio 2017, in 240 mila euro per l'esercizio 2018 e in 250 mila euro per l'esercizio 2019.

- **l.r. 31 maggio 2017, n. 8 - Norme per la promozione e lo sviluppo delle attività motorie e sportive.**

La legge si prefigge lo scopo di promuovere la pratica sportiva, riconoscendone il valore sociale. Prevede la predisposizione di un piano triennale dello sport e di contributi regionali.

La legge non determina maggiori oneri a carico del bilancio regionale, prevedendo che la copertura delle spese avvenga sulle autorizzazioni di spesa riferite alla legge regionale n. 13 del 2000, finanziata nel bilancio 2017-2019 e che la legge medesima contestualmente abroga.

- **l.r. 1° giugno 2017, n. 9 - Fusione dell'Azienda unità sanitaria locale di Reggio Emilia e dell'Azienda ospedaliera 'Arcispedale Santa Maria Nuova'. Altre disposizioni di adeguamento degli assetti organizzativi in materia sanitaria.**

La legge prevede la fusione dell'Azienda unità sanitaria locale di Reggio Emilia e dell'Azienda ospedaliera "Arcispedale Santa Maria Nuova" e la costituzione di un'unica Azienda sanitaria. La legge prevede, inoltre, misure organizzative dirette a

promuovere la trasparenza e prevenire la corruzione nonché norme per l'istituzione dei registri di rilevante interesse regionale.

Le norme non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

- **l.r. 5 giugno 2017, n. 10 - Interventi per la promozione e lo sviluppo del sistema regionale della ciclabilità.**

La legge è volta a promuovere la ciclabilità urbana ed extraurbana, anche alimentata da energie rinnovabili e la realizzazione di una rete delle ciclovie regionali. A tali fini la legge prevede azioni e interventi per la progettazione e la realizzazione di infrastrutture e di servizi, nonché misure e iniziative informative e formative per lo sviluppo e la promozione della ciclabilità.

Per gli esercizi finanziari 2017-2019 le legge ha previsto che la copertura degli appositi capitoli - comportanti un onere complessivo annuo di euro 100.000,00 - sia assicurata dai fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale (Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione 2017-2019.

Per gli esercizi successivi al 2019, agli oneri derivanti dall'attuazione della legge, si è previsto che si faccia fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 d.lgs. n. 118 del 2011).

- **l.r. 23 giugno 2017, n. 11 - Sostegno all'editoria locale.**

La legge è volta a sostenere il settore dell'informazione locale favorendo il pluralismo delle iniziative presenti nel settore.

Si prevede l'istituzione di un elenco al quale possono accedere gli operatori economici che rispettano determinati requisiti. L'iscrizione nell'elenco di merito non determina l'automatico riconoscimento di benefici.

La legge prevede l'adozione di uno specifico programma di interventi la cui copertura, per l'esercizio finanziario 2017, è assicurata dalle risorse accantonate

nell'ambito del fondo speciale, (Missione 20 Fondi e accantonamenti – Programma 3 Altri fondi, “Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti dai provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – spese correnti” del bilancio regionale di previsione 2017-2019), relativamente agli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 6, 7 e 8, nonché per quanto attiene agli oneri derivanti dall'art. 9 dall'utilizzo degli stanziamenti del bilancio di previsione 2017-2019 di cui alla Missione 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione - Programma 1 - Organi istituzionali - e Programma 11 - Altri servizi generali.

Per gli oneri riferiti alla comunicazione istituzionale dell'Assemblea legislativa si provvede nell'ambito delle risorse previste nel bilancio autonomo dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Per gli esercizi successivi la Regione provvede al finanziamento degli interventi di cui alla presente legge nei limiti degli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi di quanto disposto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Gli interventi sono ammessi fino ad esaurimento delle risorse previste dal programma annuale degli interventi da finanziare.

- **l.r. 23 giugno 2017, n. 12 - Modifiche alla l.r. 30 luglio 2013, n. 15 (semplificazione della disciplina edilizia) e alla l.r. 21 ottobre 2004, n. 23 (vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'articolo 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326).**

La legge reca modifiche alla disciplina regionale dell'attività edilizia, necessarie anche per adeguare la normativa regionale alle sopravvenute disposizioni statali, o di coordinamento rispetto ai contenuti della nuova legge urbanistica regionale in corso di definizione (l.r. 21 dicembre 2017, n.24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio).

La legge non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

- **l.r. 18 luglio 2017, n. 13 - Istituzione del Comune di Alta Val Tidone mediante fusione dei comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara nella provincia di Piacenza.**

La legge istituisce nella provincia di Piacenza a decorrere dal 1° gennaio 2018, ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. n. 267 del 2000 e della l.r. n. 24 del 1996 il Comune di Alta Val Tidone mediante fusione dei comuni di Caminata, Nibbiano e Pecorara. La legge (art. 5) prevede, nel rispetto dei criteri individuati dal programma di riordino territoriale in vigore, l'erogazione di contributi in base alla popolazione e al territorio complessivi e in base al numero dei comuni.

Il contributo ordinario annuale ammonta a 107.225 euro, per la durata di dieci anni. Ulteriori benefici riguardano la priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali e l'equiparazione ad una Unione di comuni ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore riservati a forme associative di comuni. Inoltre, al nuovo Comune potranno essere prioritariamente assegnati spazi finanziari di cui all'articolo 10 della legge n. 243 del 2012.

L'art. 6 prevede la copertura finanziaria del contributo annuale per gli esercizi finanziari 2018 e 2019 mediante i fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale (Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – spese correnti" del bilancio di previsione 2017 – 2019).

La copertura dell'onere per gli esercizi successivi al 2019 sarà assicurata nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

- **l.r. 18 luglio 2017, n. 14 - legge comunitaria regionale per il 2017**

La legge reca disposizioni per i settori vinicolo, apistico e della caccia, del commercio, del turismo, dell'energia, in materia di sale cinematografiche. Ulteriori

norme riguardano l'erogazione di servizi internet, l'istituzione della Struttura regionale di collegamento (Europass) con l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (E.F.S.A.), l'insediamento del data center del Centro europeo per le previsioni meteorologiche a medio termine (E.C.M.W.F.) mediante messa a disposizione di uno specifico immobile di proprietà regionale.

Le disposizioni non comportano oneri o maggiori oneri al bilancio regionale ad eccezione dell'istituzione della struttura Europass per la quale l'art. 38 prevede le modalità di copertura degli oneri finanziari a valere su apposito accantonamento nell'ambito del fondo speciale (voce 15) del bilancio di previsione 2017-2019 della Regione. Per gli esercizi successivi la copertura sarà assicurata nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio (art. 38 d.lgs. n. 118 del 2011).

- **l.r. 18 luglio 2017, n. 15 - collegato alla legge comunitaria regionale 2017 - abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali. modifiche alle leggi regionali n. 11 del 2012, n. 2 del 2017 e n. 4 del 2017.**

La legge è volta a semplificare il sistema normativo regionale, in attuazione del principio di miglioramento della qualità della legislazione contenuto nella l.r. n. 18 del 2011 e del principio di revisione periodica della normativa previsto a livello europeo dal "Programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione" di cui alla Comunicazione COM (2012) 746 (*Regulatory Fitness and Performance Programme REFIT*), mediante l'abrogazione espressa di leggi, di regolamenti e di singole disposizioni normative regionali già implicitamente abrogati o comunque non più operanti o applicati.

La legge non comporta alcun onere a carico del bilancio della Regione.

- **l.r. 18 luglio 2017, n. 16 - disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento regionale in materia ambientale e a favore dei territori colpiti da eventi sismici.**

La legge reca disposizioni volte ad adeguare la legislazione regionale in materia di ambiente e difesa del suolo e della costa, recependo discipline statali sopravvenute, a rispondere ad esigenze di razionalizzazione, semplificazione e coordinamento con le più recenti riforme istituzionali, e prevede, inoltre, specifiche misure a favore dei territori colpiti da eventi sismici.

Le norme non introducono nuovi oneri a carico del bilancio regionale, fatta eccezione per quanto previsto dall'art. 43 che autorizza la Regione a partecipare quale socio ordinario all'Associazione Sprecozero.net- Rete nazionale degli enti territoriali contro lo spreco, senza scopo di lucro. La spesa per la quota associativa annuale, pari a 250,00 euro, viene reperita per gli esercizi finanziari 2017-2019 nell'ambito della Missione 9 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Programma 2 – Tutela, valorizzazione e recupero ambientale, mediante la riduzione degli stanziamenti autorizzati dalla l.r. n. 27 del 2016, (Bilancio di previsione 2017-2019), a valere sulla legge regionale 30 giugno 2010, n. 8. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle conseguenti variazioni di bilancio. Per gli esercizi successivi al 2019 è previsto che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si farà fronte nell'ambito degli stanziamenti annualmente autorizzati dalla legge di approvazione del bilancio.

- **l.r. 31 luglio 2017, n. 17 - Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2016.**

Se ne omette l'esame in questa sede in quanto la legge è stata oggetto del giudizio di parifica di cui alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna del 14 luglio 2017, n. 110/2017/PARI.

- **l.r. 1 agosto 2017, n. 18 - disposizioni collegate alla legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019.**

La legge contiene disposizioni volte a modificare ed integrare disposizioni legislative regionali in vigore che presentano riflessi finanziari. I 17 articoli che compongono la legge non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

- **l.r. 1 agosto 2017, n. 19 - assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019.**

Se ne omette l'esame in questa sede in quanto la legge è stata oggetto del giudizio di parifica relativo all'esercizio 2017 di cui alla deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna del 13 luglio 2018, n. 111/2018/PARI (paragrafo 2.2.6).

- **l.r. 19 ottobre 2017, n. 20 - Disposizioni per la ridefinizione, semplificazione e armonizzazione delle forme di partecipazione dei soggetti del terzo settore alla concertazione regionale e locale.**

La legge interviene sulla legislazione regionale in materia di Terzo settore ridefinendo le forme di partecipazione anche al fine di coordinarle con il nuovo codice di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

La legge modifica leggi regionali vigenti e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale attingendo a risorse umane e strumentali già disponibili sulla base della legislazione in vigore.

- **l.r. 17 novembre 2017, n. 21 - norme in materia di produzione e vendita del pane e dei prodotti da forno e per la loro valorizzazione.**

La legge disciplina l'attività di produzione e vendita del pane, con lo scopo di valorizzare la professionalità artigiana e promuovere la modernizzazione e lo sviluppo dell'attività di panificazione e di assicurare il diritto all'informazione del consumatore.

L'articolo 6, poi sostituito dall'art. 25 della l.r. 11 del 2018, prevede che la Regione possa sostenere con specifici contributi le iniziative promozionali da tenersi durante la "Giornata del pane e dei prodotti da forno" che si svolge annualmente. L'ammontare e le modalità di concessione dei contributi sono definite con atto di Giunta.

Secondo quanto stabilito nell'art. 11 della legge, all'onere relativo si provvede, per l'esercizio 2017, mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli o apportando eventuali variazioni a capitoli esistenti, nell'ambito di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale (Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti") del bilancio di previsione 2017 - 2019. Secondo quanto evidenziato nella scheda tecnico-finanziaria, lo stanziamento per l'esercizio 2017 ammonta a 30.000 euro. Per gli esercizi successivi al 2017 all'onere si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio. Pertanto, l'onere ha la natura di "spesa di adeguamento al fabbisogno", cioè di spesa non predeterminata dal legislatore, quantificabile in base alle esigenze dell'amministrazione.

- **l.r. 1 dicembre 2017, n. 22 - Misure per la definizione di procedimenti riguardanti l'esercizio finanziario 2017.**

La legge dispone in ordine al finanziamento del Fondo regionale per la non autosufficienza (FRNA) istituito con l'articolo 51 della l.r. n. 27 del 2004 (Legge finanziaria regionale 2005), in attuazione delle previsioni del nuovo Piano sociale e sanitario regionale (PSSR) 2017-2019.

L'autorizzazione di spesa disposta dall'articolo 14 della legge regionale 23 dicembre 2016, n. 26 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017-2019 -

Legge di stabilità regionale 2017), viene aumentata, per l'esercizio 2017, di euro 16.500.000.

La copertura è assicurata da variazioni compensative al bilancio di previsione 2017-2019 indicate in apposito allegato alla legge medesima.

- **l.r. 1 dicembre 2017, n. 23 - Modifiche ed integrazioni alla l.r. n. 14 del 1999 (norme per la disciplina del commercio in sede fissa in attuazione del d.lgs. n. 114 del 1998) e alla l.r. n. 41 del 1997 (interventi nel settore del commercio per la valorizzazione e la qualificazione delle imprese minori della rete distributiva. Abrogazione della l.r. n. 49 del 1994).**

La legge comporta maggiori oneri in relazione alla previsione recata dall'art. 5, che introduce l'art. 11-*bis* nella l.r. n. 41 del 1997, concernente l'erogazione di contributi a favore di progetti per l'insediamento e lo sviluppo degli esercizi commerciali polifunzionali.

La norma prevede diverse tipologie di contributi in funzione della loro destinazione. L'onere rientra nella categoria delle "spese di adeguamento al fabbisogno", trattandosi di spese non predeterminate legislativamente che sono modulabili in ragione delle esigenze delle amministrazioni. Le risorse per l'erogazione dei contributi ritenute necessarie rientrano nell'ambito degli stanziamenti di cui alla l.r. n. 41 del 1997 (Missione 14 – Sviluppo economico e competitività - Programma 2 – Commercio – reti distributive – tutela dei consumatori).

- **l.r. 21 dicembre 2017, n. 24 - Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.**

La legge reca disposizioni sulla tutela e l'uso del territorio, definendo i principi fondamentali, gli strumenti di pianificazione, le misure organizzative e negoziali, nonché le previsioni per la tutela e valorizzazione del paesaggio.

La legge non determina maggiori oneri a carico del bilancio regionale rinvenendosi la copertura delle spese nelle autorizzazioni di spesa riferite alle leggi regionali che

vengono contestualmente abrogate già finanziate nel bilancio di previsione 2017-2019. L'articolo 78 stabilisce, infatti, che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si faccia fronte per gli esercizi finanziari 2017-2019, con le risorse autorizzate con riferimento alle leggi regionali n. 19 del 1998 (Norme in materia di riqualificazione urbana) e n. 20 del 2000 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio), nell'ambito della Missione 8 Assetto del territorio ed edilizia abitativa - Programma 1 Urbanistica e assetto del territorio e della Missione 9 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente, Programma 2 - Tutela, valorizzazione e recupero ambientale, del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019. La Giunta regionale viene autorizzata ad apportare, con propri atti le variazioni di bilancio necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli.

Per gli esercizi successivi la norma stabilisce che si provveda, nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, in conformità a quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011. Va, tuttavia, evidenziato come la legge intervenga, riducendoli, sull'entità dei contributi di costruzione dovuti ai comuni in particolari ipotesi di attività edilizie (in particolare all'art. 8, commi 1 e 2). Sotto tale profilo la legge presenta profili di criticità, almeno sul piano teorico, in relazione a quanto previsto dal comma 2 dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, secondo il quale “Ai sensi dell'articolo 81, terzo 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”.

Nella Scheda tecnico-finanziaria, infatti, a proposito dell'art. 8 si afferma che “L'articolo non comporta oneri a carico del bilancio regionale”, ma nulla si osserva in relazione all'impatto che le norme possono avere sui bilanci dei comuni.

In sede di approfondimento istruttorio l'Amministrazione ha fatto presente quanto segue.

“Il Contributo di costruzione rientra nella materia edilizia, a sua volta riconducibile al governo del territorio, e dunque ad una materia a competenza legislativa ripartita. Il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia non presenta relativamente al contributo di costruzione disposizioni di dettaglio come avviene per numerosi altri aspetti (disposizioni dunque applicabili in assenza di una disciplina regionale attuativa) bensì si limita a stabilire unicamente i principi fondamentali della materia. In tal modo l'esatto ambito di applicazione, le modalità di calcolo, le tabelle parametriche, le ipotesi di esonero e di esenzione dal contributo, ecc. sono determinate dalle leggi e da apposita delibera dei Consigli regionali, con l'effetto che ogni Regione presenta una disciplina significativamente differenziata l'una dalle altre. Inoltre si prevede (sempre in applicazione dei principi statali in materia) la potestà comunale di adattare la disciplina regionale alle diverse realtà locali, modificando taluni parametri per il calcolo del contributo di costruzione e per la riduzione o l'esonero dal pagamento dello stesso, entro margini stabiliti dalla regione. Pertanto, aldilà dell'enfasi presente nell'articolo 8 della L.R. n. 24 del 2017 che, elencando le diverse forme di incentivazione degli interventi di riuso e di rigenerazione urbana, richiama due rilevanti profili di detta disciplina (l'esonero dal contributo straordinario e la riduzione del 35% del contributo dovuto per gli interventi di rigenerazione urbana), rimane il fatto che l'Assemblea legislativa sta ponendo mano ad una completa revisione della disciplina del contributo di costruzione, a seguito di ben tre leggi urbanistiche – 20/2000, n. 6 del 2009 e n. 24 del 2017 - e due leggi edilizie – n. 31 del 2002 e n. 15 del 2013, per renderla coerente con le politiche di governo del territorio perseguite dalla nostra regione. Nel nostro caso dunque non siamo affatto in presenza della situazione considerata dall'art. 19, comma 2 della legge n. 196 del 2009, in quanto la Regione non sta ponendo un nuovo o maggior onere in capo alla finanza comunale, ma sta ridisciplinando interamente la previgente regolamentazione del contributo di costruzione, in conformità ai principi fondamentali della materia definiti dagli articoli da 16 a 19 del DPR n. 380 del 2001.

In merito alla legittimità delle due specifiche disposizioni regionali di cui all'art. 8 della L.R. n. 24 del 2017 si sottolinea in specifico:

- quanto al contributo straordinario che esso costituisce, ai sensi dell'art. 16, comma 4, uno dei parametri per la definizione, da parte della Regione, degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (la cui incidenza "è stabilita con delibera del consiglio comunale in base alle tabelle parametriche che la regione definisce...") e che il comma 4-ter della medesima disposizione rimarca l'autonomia regionale nella

definizione della disciplina di dettaglio dello stesso (“... sono fatte salve le diverse disposizioni delle legislazioni regionali e degli strumenti urbanistici generali comunali”);

- quanto alla riduzione del 35% del contributo di costruzione, che l’art. 16, comma 4, lettera d-bis, e comma 10, secondo periodo, e l’articolo 17, comma 4-bis, hanno di recente introdotto nella disciplina del contributo di costruzione univoche indicazione circa la necessità di incentivare gli interventi di recupero e rigenerazione urbana rispetto a quelli di nuova costruzione che comportino consumo di suolo.”.

Al riguardo, ritenendo non persuasive le considerazioni espresse dall’Amministrazione regionale, va ribadita l’esigenza che la Regione, in sede di esercizio della sua potestà legislativa, assicuri una puntuale applicazione del principio sancito dal citato art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, evidenziando analiticamente nelle relazioni tecniche l’assenza di impatti negativi sulla finanza delle altre amministrazioni pubbliche interessate o, in caso contrario, indicando puntualmente i relativi mezzi di copertura necessari.

- l.r. 27 dicembre 2017, n. 25 - Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2018.

La legge, di complessivi 57 articoli, contiene disposizioni volte ad accrescere l’efficacia dell’azione amministrativa per il conseguimento degli obiettivi fissati dal Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2018) in collegamento con la legge di stabilità regionale e con il bilancio di previsione 2018-2020.

Gran parte delle disposizioni contenute nella legge non comportano oneri o maggiori oneri per il bilancio regionale.

Nel caso dell’art. 2, il trasferimento di risorse regionali previsto a copertura delle spese connesse all’esercizio delle funzioni di gestione del patrimonio regionale da parte degli enti affidatari trova copertura nelle spese autorizzate dal bilancio a valere sulla legge n. 17 del 1993.

La previsione di cui all’art. 30, che introduce un canone sull’effettiva utilizzazione delle acque minerali, comporta maggiori entrate valutate, sulla base del valore minimo del canone, in 750.000 euro a decorrere dal 2018.

L'art. 35 prevede la gestione autonoma dal 2019 da parte dei comuni e delle unioni delle funzioni sismiche precedente svolte mediante avvalimento delle strutture regionali. Da tale previsione derivano minori entrate, a partire dall'esercizio 2019, per 1.000.000 euro nel capitolo E04616. Per mero errore materiale tali minori entrate sono state indicate nella Scheda tecnico-finanziaria della legge in 1.500.000 euro. Le minori entrate di 1.000.000 di euro hanno trovato compensazione relativamente agli esercizi 2019 e 2020 nella riduzione degli stanziamenti sui seguenti capitoli:

- 36710 – Manutenzione ordinaria software ambiente (-50.000 euro per ciascun esercizio);
- 30087 – Contributo gestione Parco Delta (-100.000 euro per ciascun esercizio);
- 30089 – Contributi gestione altri enti (-100.000 euro per ciascun esercizio);
- 3813 – Spese incrementalì GEV (-50.000 euro per ciascun esercizio);
- 47115 – Spese progettazione difesa suolo (- 100.000 euro per ciascun esercizio);
- 47319 - Contributi in conto capitale all'Agencia regionale di protezione civile per la concessione di contributi alle componenti del sistema regionale di protezione civile per il potenziamento e l'adeguamento delle strutture operative e territoriali art.15, L.R. 7 febbraio 2005, n.1 (-600.000 per ciascun esercizio).

La disposizione dell'art. 35, che integra l'art. 35 della l.r. n. 16 del 2017, prevede l'erogazione di specifici contributi agli enti locali colpiti dagli eventi sismici. Gli oneri relativi, per gli esercizi 2018-2020, sono assicurati da fondi accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti – Programma 3 Altri fondi “Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione – Spese correnti” del bilancio di previsione 2018-2020.

L'art. 42, che introduce una modifica alla l.r. n. 8 del 1994 in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio dell'attività venatoria, trova copertura dai fondi di bilancio di cui alla Missione 16 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, Programma 2 Caccia e pesca.

- **l.r. 7 dicembre 2017, n. 26 – Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018-2020 (legge di stabilità regionale 2018).**

La legge di stabilità regionale reca svariate previsioni di maggiori stanziamenti tra le quali rilievo assumono le somme destinate a opere e interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete idrografica, dei versanti e della costa (art. 5), quelle previste per lavori d'urgenza e provvedimenti in casi di somma urgenza (art. 8), la gestione accentrata di quota del Fondo sanitario regionale di parte corrente per la realizzazione di progetti ed attività a supporto del Servizio sanitario regionale (art. 9), l'assegnazione di un finanziamento aggiuntivo corrente per livelli di assistenza superiori ai LEA a sostegno dell'equilibrio finanziario di Aziende ed enti del Sanitario regionale per ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011. Pure vanno segnalate le misure integrative del Programma 1 Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare.

Tutte le misure di spesa previste, analiticamente determinate nelle singole norme della legge, trovano copertura nelle risorse indicate nel bilancio di previsione 2018 - 2020 - stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa.

In merito a quanto previsto nell'art. 7 della legge, concernente la concessione di un contributo pari al costo di tre annualità della tassa automobilistica regionale fino a euro 191,00 per ciascun anno a favore di persone fisiche residenti in Emilia-Romagna per l'acquisto nel 2018 di veicoli ecologici, va positivamente segnalato il recepimento delle osservazioni formulate dalla Sezione a proposito della previgente analoga agevolazione, prevista in forma di esenzione diretta dall'art. 1 della l.r. 29 dicembre 2015, n. 23. Il nuovo meccanismo di concessione dell'agevolazione, infatti, basato sull'erogazione di un contributo, assicura il rispetto della dotazione finanziaria prevista dalla norma (1.000.000 di euro).

- **l.r. 27 dicembre 2017, n. 27 - Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2018-2020.**

La legge di bilancio 2018-2020 si caratterizza, in continuità con gli indirizzi precedenti, per alcune scelte di fondo quali l'invarianza della pressione fiscale, il contenimento delle spese di funzionamento e l'autofinanziamento degli investimenti.

Per il 2018 la Regione Emilia-Romagna ha previsto di mantenere invariata la propria leva fiscale autonoma e non introdurrà ticket per la sanità, pur garantendo l'obiettivo prioritario di consolidare il livello dei servizi assicurati alla comunità regionale.

Quale spesa obbligatoria, l'art. 6 della legge 1 prevede il rinnovo per l'esercizio 2018 delle autorizzazioni alla contrazione di mutui o prestiti obbligazionari per l'importo di euro 1.409.425.637,41 già autorizzati dall'articolo 6 della legge regionale 23 dicembre 2016, n. 27 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019), rideterminati dall'articolo 6 della legge regionale 1 agosto 2017, n. 19 (Assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019), a seguito della mancata stipulazione degli stessi entro la chiusura dell'esercizio 2017.

5. Osservazioni conclusive

Nel corso dell'anno 2017 sono state complessivamente pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna ventisette leggi regionali. Prescindendo dalla legge n. 17, di approvazione del Rendiconto 2016, e dalla legge n. 27, recante il bilancio per gli esercizi 2018-2020, delle venticinque leggi rimanenti undici leggi¹⁰ non hanno comportato nuovi o maggiori oneri, mentre tredici leggi¹¹ hanno determinato nuovi oneri. Una legge¹² ha comportato risparmi di spesa.

I mezzi di copertura utilizzati nelle leggi che determinano nuovi o maggiori oneri rientrano nelle tipologie previste dall'ordinamento e, segnatamente, nelle previsioni di cui all'art. 17, comma 1, lett. *a* e *b*, del d.lgs. 196 del 2009, ovvero nella fattispecie contemplata dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 per le spese non obbligatorie relative agli esercizi successivi a quello in corso (adeguamento al fabbisogno).

Nessuna legge emanata dalla Regione Emilia-Romagna nel corso del 2017 è stata oggetto di ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri per la declaratoria di illegittimità costituzionale.

Le leggi emanate – fatta eccezione della legge n. 19 di assestamento¹³ - risultano corredate della Scheda tecnico-finanziaria pubblicata, unitamente al testo normativo e ai lavori preparatori, nel sito internet istituzionale.

Relativamente ai contenuti delle suddette schede tecnico-finanziarie, va sottolineato come le stesse debbano sempre recare un'indicazione analitica degli effetti derivanti dalle nuove disposizioni, in particolare quando se ne assume l'assenza di impatto sul bilancio o l'invarianza rispetto alle preesistenti disposizioni normative che vengono superate.

Al riguardo appare necessario sottolineare l'esigenza che le suddette schede tecnico-finanziarie soddisfino pienamente i requisiti previsti dal richiamato art. 17, commi 2 e 3,

¹⁰ Si tratta delle leggi nn. 2, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 15, 18, 20 e 24.

¹¹ Sono le leggi nn. 1, 3, 10, 11, 13, 14, 16, 19, 21, 22, 23, 25 e 26.

¹² E' la legge n. 7.

¹³ Alla legge regionale di assestamento deve essere allegata una nota integrativa ai sensi dell'art. 50, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011.

della legge n. 196, secondo gli insegnamenti dettati dalla Corte costituzionale ricordati nel precedente paragrafo 2 (in particolare, sent. n. 26 del 2013).

Pure va ricordata l'esigenza, nel caso di coperture assicurate mediante variazioni compensative di precedenti autorizzazioni, di una puntuale indicazione della effettiva disponibilità delle risorse oggetto di riduzione, in quanto non ancora impegnate.

Infine, va sottolineata l'esigenza di tenere conto della previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 19 della legge n. 196 del 2009, secondo la quale le regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri non solo se a carico della loro finanza ma anche della finanza di altre amministrazioni pubbliche.

