



**CORTEI DEI CONTI**

**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 2016**

*(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. 54/2018/RQ***

***Bologna, 13 marzo 2018***



REGIONE EMILIA-ROMAGNA ( r\_emirot )  
Giunta ( AOO\_EMR )  
allegato al PG/2018/0177799 del 13/03/2018 16:13:05

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 2016**

*(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. 54/2018/RQ

Relatore: cons. Massimo Romano



REGIONE EMILIA-ROMAGNA ( r\_emirot )  
Giunta ( AOO\_EMR )  
allegato al PG/2018/0177799 del 13/03/2018 16:13:05

Collaboratrice: Laura Villani

## INDICE

1. Premessa.....	6
2. Richiami in ordine al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa .....	7
3. Le leggi di spesa della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2016. Analisi della copertura.....	17
4. Osservazioni e considerazioni conclusive .....	31





## 1. Premessa

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, ha previsto che “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”<sup>1</sup>.

Si è già rilevato in passato<sup>2</sup> come, nel vigente assetto istituzionale, la Corte dei conti sia chiamata ad esercitare il controllo sull'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni pubbliche a salvaguardia dell'unità economica della Repubblica<sup>3</sup> e dei vincoli che derivano dall'appartenenza all'Unione europea<sup>4</sup>.

In particolare, l'appartenenza all'Unione ha imposto il rafforzamento dei controlli onde assicurare l'applicazione puntuale delle regole contabili e l'attendibilità dei bilanci pubblici.

In tale contesto, le relazioni della Corte dei conti sulla legislazione di spesa sono finalizzate ad 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.

Quanto alla legislazione regionale di spesa va poi considerato che con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 (così 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. 75 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.

Tale comportamento si è tradotto in passato in una sostanziale elusione dell'obbligo di copertura sancito dall'art. 81, comma terzo, della Costituzione.

Per quanto attiene alle leggi emanate dalla Regione Emilia-Romagna può rilevarsi il progressivo superamento di tale impostazione, non essendosi riscontrati nel 2016 casi di copertura degli oneri finanziari mediante mero generico rinvio alla legge di bilancio.

---

<sup>1</sup> L'originario testo dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 prevedeva che le relazioni avessero cadenza semestrale.

<sup>2</sup> Relazione allegata alla deliberazione n. 61/2016/RQ del 3 maggio 2016, par. 1.

<sup>3</sup> Ex artt. 81, 119 e 120 Cost.

<sup>4</sup> Ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Con deliberazioni nn. 277/RQ/2013, 178/RQ/2014, 123/RQ/2015 e 61/RQ/2016 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 e 2015.

Nella presente relazione si espongono i risultati dell'analisi compiuta relativamente alle leggi emanate nell'esercizio 2016.

## **2. Richiami in ordine al quadro normativo e giurisprudenziale in materia di copertura delle leggi di spesa**

Secondo quanto prevede l'art. 81 della Costituzione (nella formulazione in vigore a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) "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.

Più specificamente, l'art. 19 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) 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."

La Corte costituzionale ha affermato (sentenza n. 26/2013) 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 oneri<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Così osserva la Corte nella citata sentenza n. 26 del 2013: "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,



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<sup>6</sup>, 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.”.

Quanto alle prescrizioni della legge n. 196 alle quali devono attenersi anche le Regioni, fatti salvi i necessari adattamenti, va ricordato in primo luogo come la copertura finanziaria debba essere assicurata attraverso le seguenti modalità indicate 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;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali

---

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).”.

<sup>6</sup> Il riferimento deve ora intendersi effettuato al d.lgs. n. 118 del 2011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi.



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.”.

Specifico rilievo assume anche per le Regioni 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.”.

Ancora, va sottolineato l'obbligo, previsto dal comma 2 dell'art. 17 e i cui contenuti sono definiti nel successivo comma 3, 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...”.

In proposito va ricordato come la Corte costituzionale, con sentenza n. 26 del 2013, abbia precisato 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, invece, “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”.

Pure va richiamato l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 10/2013/INPR, secondo la quale “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» (sentenza n. 83/1974 e n. 30/1959).”.

Stante la sua applicabilità anche alle Commissioni assembleari regionali, va pure segnalata la previsione contenuta nel comma 5 dell'art. 17 della legge n. 196, secondo la 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 nello 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.”.

Sempre in materia di leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria un ruolo centrale assume 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.”.

Tradizionalmente i mezzi di copertura si qualificano "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 ha detto la Corte costituzionale, dell'art. 81 Cost.) non si provveda, contestualmente all'indicazione - a copertura - delle risorse di bilancio, a ridurre le autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie indicate nel bilancio.

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»<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> 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



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;
- 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.”.

---

2, non quantifica l'ammontare degli oneri finanziari per gli anni successivi al 2011, né specifica i relativi mezzi di copertura.”.



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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>8</sup> 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.

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”.

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 fissa 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, 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 iscriverne 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 “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 2014<sup>9</sup>.

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).

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.

---

<sup>9</sup> 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 (si veda, ad esempio, la legge n. 1 del 2015 della Regione Toscana).





### 3. Le leggi di spesa della Regione Emilia-Romagna pubblicate nel 2016. Analisi della copertura.

Nel corso dell'anno 2016 sono state complessivamente pubblicate sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna ventisette leggi regionali. 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. 26 febbraio 2016, n. 1** - Modifiche alla l.r. 15 febbraio 1994, n. 8 "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria" in attuazione della l.r. 30 luglio 2015, n. 13 "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni sulla Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni" e della Legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". Abrogazione della l.r. 6 marzo 2007, n. 3 "Disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla Direttiva 2009/147/CE".

La legge non comporta complessivamente maggiori oneri a carico del bilancio regionale rispetto alla previgente normativa recata dalla l.r. n. 8 del 1994, prevedendo un accentramento in sede regionale di funzioni precedentemente gestite dalle Amministrazioni provinciali. Con l'art. 57 della legge è stato modificato l'articolo 64 della citata l.r. n. 8 del 1994, stabilendo, in particolare, che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si faccia fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'art. 37 della l.r. 15 novembre 2001, n. 40, nonché dall'art. 38 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

- **l.r. 3 marzo 2016, n. 2** - Norme regionali in materia di organizzazione degli esercizi farmaceutici e di prenotazioni di prestazioni specialistiche ambulatoriali.

La legge introduce nuove norme per la riorganizzazione delle funzioni amministrative in materia di esercizi farmaceutici, in coerenza con le modifiche normative in materia dettate dalla legge statale. La legge prevede, inoltre, l'obbligo di disdetta per le prenotazioni di prestazioni specialistiche ambulatoriali non usufruibili.

Disposizioni di spesa si rinvencono negli artt. 6 e 9 (svolgimento di concorsi unici regionali per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti e dei dispensari farmaceutici stagionali).

L'art. 19 stabilisce che agli oneri relativi si faccia fronte mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli, nell'ambito di Missioni e Programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del

fondo speciale, di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 Altri fondi, al capitolo U86350 "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti", del bilancio di previsione 2016 - 2018. La Giunta regionale viene autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio necessarie.

- **l.r. 3 marzo 2016, n. 3** “Memoria del *Novecento*. Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione della storia del *Novecento* in Emilia-Romagna.

La legge è volta a consolidare la memoria dei fatti, avvenuti nella regione nel Novecento, che sono stati determinanti per l’assetto e lo sviluppo democratico della Repubblica.

Disposizioni che implicano nuove spese si rinvengono negli artt. 4 (erogazione di contributi) e 5 (interventi di conservazione e restauro).

Quanto alla copertura finanziaria, l’art. 8 della legge stabilisce che, per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, si provveda con l’istituzione, all’interno della Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali" - U.P.B. 1.6.5.2.27100 - di appositi capitoli di spesa nel bilancio regionale, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell’ambito della Missione 20 "Fondi e accantonamenti" a fondo speciale di cui alla U.P.B. 1.7.2.2.29100, capitolo 86350 "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione-spesse correnti", voce n. 17 del bilancio regionale per l’esercizio finanziario 2015 e pluriennale 2015-2017. 2. Per gli esercizi successivi al 2017 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 37 della l.r. n. 40 del 2001 e dell’articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

- **l.r. 25 marzo 2016, n. 4** - Ordinamento turistico regionale-sistema organizzativo e politiche di sostegno alla valorizzazione e promocommercializzazione turistica. Abrogazione della l.r. 4 marzo 1998 n. 7 (organizzazione turistica regionale – interventi per la promozione e la commercializzazione turistica).

La legge ridefinisce l’ordinamento turistico regionale e le politiche di sostegno all’iniziativa economica nel settore. Per fare fronte agli oneri che le disposizioni introdotte comportano, l’art. 15 (modificato comma 2 da art. 52 della l.r. n. 9 del 2016) prevede che per gli esercizi 2016, 2017 e 2018, si faccia fronte con le risorse autorizzate con riferimento alla l.r. 4 marzo 1998, n. 7 (Organizzazione turistica regionale -



Interventi per la promozione e commercializzazione turistica - Abrogazione delle leggi regionali 5 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28), nell'ambito della Missione 7 - Turismo, Programma 1 - Sviluppo e la valorizzazione del turismo, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018. Nell'ambito di tali risorse la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli. Per gli esercizi successivi al 2018 si dispone che si faccia fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

- **l.r. 25 marzo 2016, n. 5** - Norme per la promozione e il sostegno delle Pro Loco. Abrogazione della l.r. 2 settembre 1981, n. 27 (istituzione dell'Albo regionale delle associazioni "Pro-Loco").

Relativamente ai maggiori oneri che la legge comporta, contenute nell'art. 7 (Bandi per contributi regionali), qualificabili "spese di adeguamento al fabbisogno", cioè spese rimodulabili non predeterminate in sede legislativa, l'art. 8 (poi modificato<sup>10</sup> al comma 3 dall'art. 53 della l.r. 30 maggio 2016, n. 9) ha previsto che per gli esercizi finanziari 2016-2018, la Regione vi faccia fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2016-2018 delle leggi di settore coinvolte. In particolare, agli oneri derivanti dall'articolo 7, per gli esercizi finanziari 2016-2018, si provvede con le risorse di cui al bilancio di previsione nell'ambito degli stanziamenti a valere sulla l.r. 4 marzo 1998, n. 7 (Organizzazione turistica regionale - Interventi per la promozione e commercializzazione turistica - Abrogazione delle leggi regionali 5 dicembre 1996, n. 47, 20 maggio 1994, n. 22, 25 ottobre 1993, n. 35 e parziale abrogazione della l.r. 9 agosto 1993, n. 28), Missione 7 - Turismo - Programma 1 - Sviluppo e valorizzazione del turismo - e sulla l.r. 9 dicembre 2002, n. 34, Missione 12 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia - Programma 8 - Cooperazione e associazionismo. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle relative variazioni di bilancio che si rendessero necessarie. Per gli esercizi successivi al 2018, la Regione provvede al finanziamento degli interventi nei limiti degli stanziamenti annualmente autorizzati ai sensi di quanto disposto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

---

<sup>10</sup> La modifica ha eliminato nell'articolo 8 il riferimento all'articolo 37 della l.r. n. 40 del 2001 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna).



- **l.r. 5 maggio 2016, n. 6** - Norme sul funzionamento della consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo di cui alla l.r. 27 maggio 2015, n. 5 (diritti di cittadinanza e politiche di coesione globale tramite la valorizzazione delle relazioni tra gli emiliano-romagnoli nel mondo). Abrogazione della l.r. 24 aprile 2016, n. 3 (interventi a favore degli emiliano-romagnoli nel mondo).

La legge non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale in quanto, pur intervenendo su una materia che prevede l'erogazione di risorse, ha l'obiettivo di regolamentare gli aspetti applicativi di quanto già previsto dalla l.r. 27 maggio 2015, n. 5 (Diritti di cittadinanza e politiche di coesione globale tramite la valorizzazione delle relazioni tra gli emiliano-romagnoli nel mondo. Abrogazione della l.r. 24 aprile 2006, n. 3). La l.r. n. 5/2015 (art. 18) prevede, infatti, che al Presidente, ai vicepresidenti e agli altri componenti della Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo non competa alcun trattamento economico o gettone di presenza per l'esercizio del loro mandato. Essi operano a titolo di liberalità, salva la copertura delle spese di partecipazione alle riunioni della Consulta e del suo comitato esecutivo e per la partecipazione negli altri casi previsti dalla legge nei limiti delle allocazioni previste nel bilancio pluriennale autonomo dell'Assemblea legislativa.

- **l.r. 9 maggio 2016, n. 7** - Disposizioni collegate alla prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

a legge contiene disposizioni che non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, avendo le stesse carattere prevalentemente ordinamentale (adeguamenti normativi e di disposizioni procedurali), o trovando comunque copertura nelle autorizzazioni già previste dal Bilancio di previsione 2016-2018.

- **l.r. 9 maggio 2016, n. 8** - Prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

Si tratta del primo provvedimento di rettifica e di integrazione delle entrate e delle spese, che si sono rese necessarie a seguito dei primi mesi della gestione. Le variazioni adottate sono prevalentemente di carattere compensativo tra Missioni e Programmi diversi della parte spesa. Si è provveduto ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva, all'atto della predisposizione del bilancio di previsione, della quantificazione o di altri elementi necessari per l'iscrizione. Pure sono state rimodulate nel

triennio le risorse afferenti alla programmazione del Programma operativo finanziato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), per corrispondere ai cronoprogrammi delle attività (a saldo zero nel triennio). A seguito dell'approvazione della l.r. 3 marzo 2016, n. 3 - "Memoria del Novecento. Promozione e sostegno alle attività di valorizzazione della Storia del Novecento in Emilia-Romagna", sono state utilizzate le risorse accantonate a fondo speciale per l'attivazione degli interventi previsti.

Per quanto riguarda le risorse autonome regionali, si è proceduto ad una riallocazione delle risorse al fine di aggiornare i profili finanziari delle politiche da perseguire mediante variazioni di carattere compensativo nella parte spesa. Con la legge si è proceduto, inoltre, alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità (d.l. n. 35 del 2013) secondo le modalità del d.l. n. 179 del 2015, successivamente abrogato e sostituito dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", articolo 1, commi 692 e successivi, negli esercizi 2017 e 2018, come previsto dalla medesima legge.

Per effetto di tali variazioni le previsioni dell'esercizio 2016 sono diminuite di 8,4 milioni di euro di competenza e aumentate di 4,7 milioni di euro di cassa. Per l'esercizio 2017 le previsioni di competenza risultano aumentate di 920 milioni di euro (di cui 917 milioni riguardano la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità) e di 909 milioni di euro per l'esercizio 2018 (di cui 896 milioni riguardano la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità).

Le variazioni in diminuzione per l'esercizio 2016 rappresentano il saldo delle nuove iscrizioni vincolate e della rimodulazione nel triennio delle risorse del POR FESR, per corrispondere ai cronoprogrammi delle attività.

Con l'art. 3 della legge è stato previsto un contributo straordinario di 450 mila euro al Comune di Reggio Emilia per la realizzazione di opere necessarie per la celebrazione del dibattito del processo penale "Aemilia", prevedendo che agli oneri relativi si provvedesse, per l'esercizio 2016, mediante un'autorizzazione di spesa di pari importo nell'ambito della Missione 1 Servizi istituzionali, generali e di gestione - Programma 11 Altri servizi generali.

L'art. 4 ha previsto, sempre per l'esercizio 2016, un contributo di 50 mila euro al Museo Internazionale delle Ceramiche in Faenza - O.N.L.U.S., per il sostegno al funzionamento del museo. All'onere si è previsto da fare fronte mediante la corrispondente autorizzazione di spesa nell'ambito della Missione 5 Tutela e valorizzazione dei beni e



delle attività culturali - Programma 2 Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale.

La copertura di tali spese è avvenuta mediante generica riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa disposte dalla legge di bilancio 2016-2018.

A seguito di specifica e ulteriore analisi si evidenzia che dette variazioni sono state di carattere esclusivamente compensativo.

- **l.r. 30 maggio 2016, n. 9** - Legge Comunitaria Regionale per il 2016”. Le disposizioni contenute nella legge non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, trovando eventualmente copertura nelle autorizzazioni di spesa previste dal bilancio regionale relativamente alla legge cui fanno riferimento. Inoltre, per effetto di quanto previsto negli articoli 40 e 42, si determina un risparmio di circa 95.000,00 euro annui complessivi. L’art. 40, infatti, reca modifiche all’articolo 5 della l.r. n. 1 del 2010 il quale disciplina la composizione della Commissione regionale per l’artigianato, riducendo il numero dei componenti della Commissione regionale per l’artigianato (da 21 a 11) e disponendo la non spettanza di emolumenti. Il risparmio previsto è di circa 55.000 euro annui, precedentemente necessari per liquidare i gettoni di presenza dei membri e le indennità di carica del presidente e vicepresidente della Commissione. Inoltre, l’art. 42 della legge reca modifiche all’articolo 7 della l.r. n. 1 del 2010 prevedendo, tra l’altro, la soppressione del Comitato di esperti in materia di artigianato. Ciò ha determinato un risparmio di circa 40.000 euro annui, per il venir meno dei compensi dovuti ai componenti del Comitato medesimo.
  
- **l.r. 30 maggio 2016 n. 10** “Collegato alla legge Comunitaria regionale 2016 – Abrogazioni di leggi regionali”. La legge reca disposizioni collegate alla legge comunitaria regionale 2016 e abrogazioni di leggi regionali; ha disposto l’abrogazione di 54 leggi regionali già implicitamente abrogate o comunque non più operanti o applicate, affrontando specificamente anche la problematica della reviviscenza delle norme abrogate o modificate da parte delle disposizioni dalla stessa abrogate riaffermando esplicitamente come tali modifiche e abrogazioni, essendosi già prodotte, non fossero travolte dalle intervenute abrogazioni. Pur in mancanza della scheda tecnico-finanziaria risulta evidente l’assenza di implicazioni finanziarie.
  
- **l.r. 15 luglio 2016, n. 11** - Modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la

prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale.

La legge comporta modifiche legislative in materia di politiche sociali, abitative, per le giovani generazioni e servizi educativi per la prima infanzia, conseguenti alla riforma del sistema di governo regionale e locale. La legge prevede la revisione delle leggi regionali nel rispetto delle norme recate dalla l.r. 30 luglio 2015, n. 13 e non prevede maggiori oneri a carico del bilancio regionale, ma unicamente l'aggiornamento e l'adeguamento della normativa a seguito del mutamento delle funzioni in materia, in quanto gli interventi previsti dalle leggi regionali modificate trovano copertura nell'ambito delle autorizzazioni di spesa, a valere sulle leggi regionali medesime, previste nel bilancio di previsione 2016-2018. Infatti, ai sensi dell'art. 63 (Disposizioni finanziarie), in considerazione della modifica dell'assetto dell'esercizio delle funzioni, la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli, a valere sulle risorse autorizzate nel bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018, con riferimento alle leggi regionali n. 2 del 2003, n. 5 del 2004, n. 34 del 2002, n. 12 del 2005, n. 14 del 2008 e n. 24 del 2001.

- **l.r. 28 luglio 2016, n. 12** - Rendiconto della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015.  
Le valutazioni sulla legge sono state formulate in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto regionale (deliberazione 14 luglio 2017, n. 110/2017/PARI). In questa sede va ricordata la previsione dell'art. 10 (Disposizioni speciali – Eccedenze) che ha approvato una maggiore spesa di 70 mln di euro, in termini sia di competenza che di cassa, rispetto alle previsioni, che ha trovato copertura nel correlato maggior accertamento e nelle maggiori disponibilità di cassa.
- **l.r. 29 luglio 2016, n. 13** - Disposizioni collegate alla legge di assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.  
La legge non comporta 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. 29 luglio 2016, n. 14** - Assestamento e seconda variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018.  
La legge di assestamento recepisce la consistenza dei residui attivi e passivi risultanti dal riaccertamento ordinario dei residui accertata in

sede di rendiconto generale e le variazioni ai residui attivi e passivi presunti indicati nel bilancio di previsione. Sulla base del risultato derivante dal Rendiconto 2015 viene adeguato il fondo finale di cassa e la misura del disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti. La legge ha previsto anche ulteriori variazioni in relazione all'andamento della gestione, tenendo conto delle tendenze in atto. In sede di assestamento si è provveduto ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del bilancio di previsione della quantificazione, dei riparti o di altri elementi necessari per l'iscrizione stessa. Le previsioni delle entrate, di competenza e di cassa, sono state aggiornate in relazione all'andamento degli accertamenti e delle riscossioni e all'evoluzione delle grandezze economiche rilevanti ai fini della quantificazione delle entrate regionali. Le risorse autonome regionali sono state riallocate mediante variazioni di carattere compensativo nella parte spesa. Le minori spese sono principalmente correlate alla riduzione delle previsioni per interessi passivi sull'anticipazione di cassa, mai attivata negli ultimi anni, e all'aggiornamento delle risorse destinate alla copertura degli oneri di ammortamento. Si è provveduto a verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione (allegato 8), nonché a verificare, secondo quanto riportato nella nota integrativa, la quantificazione dell'accantonamento previsto per le partecipate in perdita. Quanto all'esercizio 2016, per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese risulta aumentato di 81,3 milioni di euro quanto alla competenza, e di 156,9 milioni di euro quanto alla cassa (art. 5, comma 1).

- **l.r. 29 luglio 2016, n. 15** - Norme di promozione dei percorsi associativi: Ambiti Ottimali, Unioni, Fusioni e Incorporazioni di comuni.

La legge è finalizzata ad agevolare i processi associativi degli enti locali attraverso interventi di modifica e di integrazione delle discipline regionali contenute nella l.r. 8 luglio 1996, n. 24, e nella l.r. 21 dicembre 2012, n. 21. Quanto alla copertura degli oneri connessi alle previsioni contenute negli articoli 10, 11 e 12 della legge, gli stessi sono già ricompresi nelle autorizzazioni di spesa a valere sui finanziamenti della l.r. n. 21 del 2012 (Missione 18 Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali - Programma 1 Relazioni finanziarie con le altre



autonomie territoriali, del Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018).

- **l.r. 30 settembre 2016, n. 16** Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione Rete Italiana Città Sane-Oms.

La legge è finalizzata ad assicurare la partecipazione della Regione, in qualità di socio, all'Associazione, al fine di promuovere la tutela della salute e della qualità della vita dei cittadini.

L'art. 4 prevede l'erogazione all'Associazione di una prima quota di adesione di 5 mila euro e una quota associativa annuale, fino ad un importo massimo di 6 mila euro, nell'ambito delle autorizzazioni disposte annualmente dalla legge di approvazione del bilancio regionale.

La copertura finanziaria è disciplinata dall'art. 5 della legge, secondo il quale agli oneri derivanti dalla partecipazione all'Associazione "Rete Italiana Città Sane-OMS", la Regione fa fronte, per gli esercizi 2016, 2017 e 2018, mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di apposito capitolo nell'ambito della Missione 13 - Tutela della Salute, Programma 7 - Ulteriori spese in materia sanitaria, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 3 - Altri fondi, al capitolo U86350 "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - spese correnti" del bilancio di previsione 2016 - 2018. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.

Per gli esercizi successivi al 2018, la legge prevede che si faccia fronte nell'ambito degli stanziamenti annualmente autorizzati dalla legge di approvazione del bilancio ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

- **l.r. 30 settembre 2016, n. 17** - Modifiche alla l.r. 2 settembre 1991, n. 24 – Disciplina della raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi nel territorio regionale e della valorizzazione del patrimonio tartufigeno regionale- 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 e Province, Comuni e loro Unioni.

Le modifiche apportate alle disposizioni della l.r. n. 24 del 1991 riguardano principalmente gli adeguamenti collegati all'applicazione della l.r. n. 13 del 2015 e connessi all'accentramento delle funzioni amministrative, ivi comprese quelle di applicazione delle sanzioni amministrative e l'introito dei relativi proventi. Le modifiche apportate



agli artt. 16, 17, 18, 19 della legge comporteranno presumibilmente un incremento, allo stato non quantificabile e incerto, delle entrate regionali. Si prevede espressamente che la partecipazione alle commissioni d'esame (art. 9) e alla Consulta (art. 32) non comportino oneri per la Regione. Complessivamente, le modifiche apportate alla l.r. n. 13 del 2015, non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

- **l.r. 28 ottobre 2016, n. 18** - Testo Unico per la promozione della legalità e per la valorizzazione della cittadinanza e dell'economia responsabili.

Finalità del t.u. è quella di coordinare tre leggi regionali (n. 11 del 2010, n. 3 del 2011, n. 3 del 2014) riguardanti settori economico-produttivi diversi, ma che prevedono strumenti o organismi consimili, quali consulte, osservatori, accordi e protocolli, ecc. Le disposizioni di spesa (sostanzialmente erogazione di contributi) si rinvengono negli artt. 7, 9, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 30,31, 33, 43 e 44.

Quanto alla relativa copertura finanziaria, l'art. 46 stabilisce che per gli esercizi 2016, 2017 e 2018 agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si faccia fronte con le risorse autorizzate con riferimento alla l.r. 9 maggio 2011, n. 3 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile), nell'ambito della Missione 3 - Ordine pubblico e sicurezza, Programma 2 - Sistema integrato di sicurezza urbana, nel Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018. Nell'ambito di tali risorse la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli.

Per gli esercizi successivi al 2018 agli oneri derivanti dall'attuazione della legge si fa fronte 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. 25 novembre 2016, n. 19** - Servizi educativi per la prima infanzia. Abrogazione della l.r. n. 1 del 10 gennaio 2000.

Le disposizioni, che comportano oneri, contenute negli artt. 10 (Funzioni della Regione) e 13 (Interventi ammessi a contributo e beneficiari) sono assicurate dalle risorse già autorizzate con riferimento alla l.r. 10 gennaio 2000, n. 1 nell'ambito della Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Programma 1 – Interventi per l'infanzia e i minori e per asili nido, nel Bilancio di previsione della





Regione Emilia-Romagna 2016-2018.

Nell'ambito di tali risorse la Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendessero necessarie per la modifica dei capitoli esistenti o l'istituzione e la dotazione di appositi capitoli. Per gli esercizi successivi al 2018, si prevede che si faccia fronte 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. Concorrono, inoltre, al finanziamento degli interventi previsti dalla legge le risorse provenienti dallo Stato, anche con riferimento al Fondo nazionale per le politiche sociali e al finanziamento del Piano di azione nazionale per la promozione del sistema integrato di cui all'articolo 1, comma 181, lettera e), della legge n. 107 del 2015.

- **l.r. 25 novembre 2016, n. 20** - Modifiche alla l.r. 28 luglio 2008, n.15 (partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle società fieristiche regionali).

La legge dispone l'aumento della partecipazione della Regione al capitale sociale della Società BolognaFiere S.p.A. fino al limite massimo di 5 mln di euro.

L'art. 2 della legge prevede che all'onere si faccia fronte, per l'esercizio 2016, mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di apposito capitolo nell'ambito della Missione 14 - Sviluppo economico e competitività, Programma 2 - Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 3 - Altri fondi, del bilancio di previsione 2016-2018. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle relative variazioni di bilancio.

Tale copertura è stata poi modificata con l'art. 28 della l.r. n. 25 del 2016 che ha riformulato l'art. 2 per rettificare l'individuazione delle risorse necessarie, accantonate in uno specifico fondo speciale di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 3 - Altri fondi del bilancio di previsione 2016-2018.

- **l.r. 25 novembre 2016, n. 21** - Misure urgenti per la definizione di procedimenti riguardanti l'esercizio finanziario 2016.

La legge dispone misure urgenti per definire di procedimenti di diversa natura da avviare nell'esercizio finanziario 2016.

Quanto alle norme che comportano oneri, l'art. 3 reca disposizioni attuative e di completamento della l.r. n. 13 del 2015. La Regione concorre alle spese per l'esercizio delle funzioni di vigilanza di cui

all'articolo 40 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) in quanto accessorie rispetto alle funzioni principali esercitate dalla Regione ai sensi del medesimo articolo 40, comma 1, sulla base di convenzioni con la Città metropolitana di Bologna e le province. Allo scopo di garantire la continuità dell'azione amministrativa a seguito del processo di riordino istituzionale attuato ai sensi della l.r. n. 13 del 2015, la Regione è autorizzata a trasferire alla Città metropolitana di Bologna e alle province, sulla base di convenzioni, le risorse necessarie per far fronte alle spese di funzionamento connesse alla permanenza di personale regionale nelle sedi provinciali, nelle more del subentro della Regione nei contratti e oneri relativi a beni, servizi e forniture, ovvero per far fronte alle spese di funzionamento sostenute da tali enti per il personale regionale distaccato. Qualora funzioni regionali già svolte in forza di delega o convenzione dalla Città metropolitana di Bologna e dalle province siano state, nel corso dell'anno 2016, svolte dalle unioni di comuni, il trasferimento di risorse regionali previsto a copertura delle spese di funzionamento è assegnato direttamente alle unioni medesime. Per fare fronte agli oneri vengono apportate apposite variazioni compensative di competenza e di cassa al bilancio di previsione 2016-2018 (allegato "Variazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2016-2018").

- **l.r. 19 dicembre 2016, n. 22** - Disciplina dei beni regionali – modifiche alla l.r. 25 febbraio 2000, n. 10.  
La legge introduce nella disciplina vigente gli adeguamenti resi necessari per effetto delle modificazioni e innovazioni apportate alla legislazione nazionale, in particolare per ciò che riguarda la disciplina delle alienazioni e acquisizioni di beni immobili nonché di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Le disposizioni adottate non hanno comportato nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.
  
- **l.r. 19 dicembre 2016, n. 23** - Istituzione del Comune di Terre del Reno mediante fusione dei comuni di Mirabello e Sant'Agostino nella provincia di Ferrara.  
L'art. 4 della legge prevede l'erogazione al nuovo Comune di contributi (annuale, di ammontare costante, della durata complessiva di quindici anni, pari a 180.000 euro all'anno; straordinario in conto capitale della durata di tre anni, pari a 150.000 euro all'anno.).



Inoltre, per i dieci anni successivi alla sua costituzione, il Comune di Terre del Reno ha priorità nei programmi e nei provvedimenti regionali di settore che prevedono contributi a favore degli enti locali, è equiparato ad un'unione di comuni ai fini dell'accesso ai contributi previsti da programmi e provvedimenti regionali di settore e beneficia di priorità nella cessione degli spazi finanziari regionali (art. 1, comma 729, legge n. 208 del 2015)

Quanto alla copertura finanziaria, l'art. 5 prevede che si faccia fronte, 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 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 2016 - 2018. Per gli esercizi successivi al 2017, agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio *ex* art. 38 del d.lgs. n. 118.

- **l.r. 19 dicembre 2016, n. 24** - Misure di contrasto alla povertà e sostegno al reddito.

La legge istituisce il reddito di solidarietà, in aderenza ai principi costituzionali e ai contenuti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Il reddito di solidarietà è finalizzato a contrastare la povertà, l'esclusione sociale e la disuguaglianza, promuovendo la crescita sociale ed economica, la valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, l'accesso al lavoro.

L'articolo 2 definisce l'istituzione del reddito di solidarietà, quale sostegno economico ai nuclei familiari, anche unipersonali, erogato dai Comuni o dalle loro Unioni, nell'ambito di un progetto concordato di attivazione sociale e inserimento lavorativo, in collaborazione con i Centri per l'impiego, nonché con altri soggetti pubblici e privati del territorio, nell'ambito dei limiti di spesa di cui al successivo art. 12.

Secondo quanto previsto dall'art. 12 della legge, la copertura degli oneri è assicurata, per gli esercizi 2017 - 2019, dalle risorse accantonate nel fondo speciale di cui alla missione 20 Fondo e accantonamenti - programma 3 Altri Fondi (capitolo U86350) e con successiva istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di appositi capitoli nell'ambito della missione 12 e programma 4. Tali risorse costituiscono il limite di spesa per l'attuazione delle disposizioni.

Per gli esercizi successivi al 2019, la Regione provvederà al finanziamento degli interventi di cui all'art. 2, nell'ambito degli stanziamenti annualmente autorizzati dalla legge di approvazione del bilancio di previsione.

- **l.r. 23 dicembre 2016, n. 25** - Disposizioni collegate alla l.r. di stabilità per il 2017.

La legge contiene disposizioni che non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale limitandosi ad operare nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Disposizioni di spesa si rinvencono negli artt. 2, 4, 5, 9, 15, le quali trovano copertura in stanziamenti in bilancio puntualmente individuati dalle singole disposizioni.

Con l'art. 28 viene sostituito l'articolo 2 della l.r. n. 20 del 2016 (Partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle società fieristiche regionali) prevedendo una diversa modalità di copertura rispetto a quella prevista con l'originaria formulazione della norma. Si stabilisce, infatti, che all'onere di 5 mln di euro si faccia fronte, per l'esercizio 2016, mediante l'istituzione nella parte spesa del bilancio regionale di apposito capitolo nell'ambito della Missione 14 - Sviluppo economico e competitività, Programma 2 - Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo specifico accantonati nell'ambito del fondo speciale, di cui alla Missione 20 - Fondi e accantonamenti, Programma 3 - Altri fondi, del bilancio di previsione 2016-2018. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle relative variazioni di bilancio.

La nuova formulazione della norma sulla copertura finanziaria si è resa necessaria in quanto le risorse per fare fronte agli oneri derivanti dalla legge regionale n. 20 del 2016 non sono accantonate nell'ambito della Missione 14 Sviluppo economico e competitività, Programma 1. Industria, PMI e Artigianato, ma in uno specifico fondo speciale di cui alla Missione 20- Fondi e accantonamenti, Programma 3 – Altri fondi del bilancio di previsione 2016-2018.

- **l.r. 23 dicembre 2016, n. 26** Disposizione per la formazione del bilancio di previsione 2017-2019 (legge di stabilità regionale 2017).

All'art. 20 si dispone in ordine alla copertura finanziaria prevedendo che agli oneri conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute nella legge si faccia fronte con le risorse indicate nel bilancio di previsione 2017-2019, stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa.



- **l.r. 23 dicembre 2016, n. 27** - Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2017-2019.

Quale spesa obbligatoria, l'art. 6 prevede il rinnovo delle autorizzazioni alla contrazione dei mutui e prestiti già autorizzati negli anni precedenti per l'importo di euro 1.613 mln già autorizzati nel bilancio di previsione 2016-2018 e rideterminati con la legge di assestamento, a seguito della mancata stipulazione degli stessi entro la chiusura dell'esercizio 2016. L'onere relativo alle rate di ammortamento dei mutui, comprensivo dei corrispondenti oneri fiscali, trova la copertura nel bilancio di previsione, nell'ambito degli stanziamenti iscritti negli appositi capitoli di spesa, distinti per quota di rimborso di interessi e del capitale (Missione 50 - Programmi 1 e 2). Le rate di ammortamento relative agli anni successivi al 2019 trovano copertura con le successive leggi di bilancio.

Nel caso in cui, in sede di contrazione dei mutui, le operazioni finanziarie risultino meno onerose si prevede che i riflessi corrispondenti sull'entità degli stanziamenti annui, così come la diversa decorrenza e durata nel tempo, saranno annualmente regolati con legge di bilancio.

#### **4. Osservazioni e considerazioni conclusive**

Come già rilevato nella relazione concernente l'attività legislativa del 2015, la tecnica di copertura delle leggi spesa della Regione Emilia-Romagna presenta, rispetto al passato, una positiva evoluzione in termini di chiarezza espositiva e di aderenza ai principi contabili in materia di copertura. Ciò anche grazie alla accresciuta qualità e completezza delle relazioni tecniche (schede tecniche finanziarie) che accompagnano le nuove norme.

Le leggi che comportano oneri risultano avere adottato generalmente modalità di copertura coerenti con i principi di contabilità pubblica che regolano la materia e, segnatamente, con la previsione contenuta nell'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118, come sostituito dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che disciplina la copertura delle spese a carattere continuativo e di quelle pluriennali.

In particolare, la legislazione regionale del 2016 si è conformata al principio enunciato nel comma 1 del citato art. 38, secondo il quale le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo devono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e devono indicare l'onere a regime, consentendo il rinvio delle quantificazioni soltanto per le spese non obbligatorie.

Analoghe considerazioni possono formularsi per le leggi regionali le cui coperture sono assicurate dai c.d. fondi speciali, secondo la previsione recata



dall'art. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 196 del 2009 (si tratta delle leggi regionali nn. 2, 3, 16, 20, 23, 24 e 25 del 2016).

Buona parte delle leggi emanate operano la rimodulazione di oneri coperti a “legislazione vigente” (art. 17, comma 1, lett. b, della legge n. 196/2009). Ci si riferisce in particolare, alle leggi nn. 1, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 17, 18, 19, 21, 22.

La l.r. n. 8 (Prima variazione generale al bilancio di previsione 2016-2018), contiene alcune disposizioni di spesa (contributo straordinario al Comune di Reggio Emilia per la celebrazione di un processo penale e contributo ad un museo) la cui copertura, pur genericamente imputata a risorse di bilancio, è stata in effetti assicurata mediante puntuali riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa. In proposito si sottolinea l'esigenza di assicurare negli interventi un maggior dettaglio, dovendo ribadirsi, come già rilevato in passato dalla Sezione, che la tecnica di copertura con generiche risorse di bilancio non risulta coerente con il sistema della contabilità pubblica e, in particolare, con la regola della legislazione vigente.

La legge n. 26 (Legge di stabilità 2017) prevede oneri coperti con la tecnica delle disponibilità di bilancio (tetto di spesa). Non emergono spese correlate a posizioni giuridicamente consolidate (diritti soggettivi).

La legge n. 27 (Bilancio di previsione 2017) prevede per la copertura le disponibilità di bilancio trattandosi, nella specie, di oneri discrezionali rimessi alla modulazione dell'esecutivo (adeguamento al fabbisogno).

In conclusione va richiamata l'attenzione sul fatto che la salvaguardia del principio del pareggio/equilibrio di bilancio sancito dall'art. 81 Cost. – principio che risulta salvaguardato dalla legislazione regionale adottata dalla Regione nel corso del 2016 - non deve indurre a trascurare la circostanza che la tecnica di copertura mediante risorse di bilancio non risulta coerente con la regola della “legislazione vigente”, affermata dalla legge di attuazione n. 243 del 2012 e dall'art. 17 della legge n. 196 del 2001.

Come già ricordato nel paragrafo 2 della presente relazione, la Corte costituzionale e le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno ribadito il principio secondo il quale per ogni nuovo onere deve essere indicata la relativa specifica copertura (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ricorso ai fondi speciali, previsione di nuove o maggiori entrate)<sup>11</sup>; sicché l'utilizzo di accantonamenti di bilancio, in quanto sottesi a precedenti autorizzazioni legislative di spesa (non connotate da “discrezionalità”), potrebbe consentirsi solo a condizione di una contestuale ed ostensiva riduzione dei precedenti oneri autorizzati con la legislazione in vigore.

---

<sup>11</sup> A tali fattispecie va aggiunta ora quella - prevista dell'art. 17, comma 1, lettera *a-bis*, della legge n. 196 del 2009 - della modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa.





REGIONE EMILIA-ROMAGNA ( r\_emiro )  
Giunta ( AOO\_EMR )  
allegato al PG/2018/0177799 del 13/03/2018 16:13:05



REGIONE EMILIA-ROMAGNA ( r\_emiro )  
Giunta ( AOO\_EMR )  
allegato al P.G./2018/0177799 del 13/03/2018 16:13:05

