



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

## **RELAZIONE ANNUALE**

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2017 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

(Articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012,  
convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.)

## **RELAZIONE ANNUALE**

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle  
leggi regionali approvate nel 2017 dalla Regione Umbria  
e sulle tecniche di quantificazione degli oneri

(Articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012,  
convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.)

*Consigliere Vincenzo Busa*

*Supporto amministrativo:*

Andrea Martelli

Lorenzo Grassini

Catia De Angelis

Francesco Micheli

## **INDICE:**

<b>1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei conti</b>	<b>pag. 6</b>
<b>2. Normativa di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa</b>	<b>pag. 8</b>
2.1 La relazione tecnica	pag. 8
<b>3. La verifica della copertura finanziaria</b>	<b>pag. 10</b>
3.1 Il carattere “oneroso” della norma	pag. 10
3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari	pag. 11
3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria	pag. 12
3.4 L’individuazione dei mezzi di copertura	pag. 15
<b>4. Le fonti normative della regione Umbria</b>	<b>pag. 19</b>
4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale	pag. 23
<b>5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2017</b>	<b>pag. 25</b>
5.1 Legge regionale del 17 gennaio 2017, n. 1	pag. 27
5.2 Legge regionale del 27 marzo 2017, n. 2	pag. 29
5.3 Legge regionale 11 aprile 2017, n. 3	pag. 31
5.4 Legge regionale 17 maggio 2017, n. 4	pag. 34
5.5 Legge regionale 7 giugno 2017, n. 5	pag. 37
5.6 Legge regionale 7 giugno 2017, n. 6	pag. 39
5.7 Legge regionale 15 giugno 2017, n. 7	pag. 40
5.8 Legge regionale 10 luglio 2017, n. 8	pag. 42
5.9 Legge regionale 10 luglio 2017, n. 9	pag. 49
5.10 Legge regionale 28 luglio 2017, n. 11	pag. 52
5.11 Legge regionale 3 agosto 2017, n. 12	pag. 55

5.12 Legge regionale 3 agosto 2017, n. 13	pag. 59
5.13 Legge regionale 19 settembre 2017, n. 14	pag. 62
5.14 Legge regionale 06 novembre 2017, n. 15	pag. 66
5.15 Legge regionale 14 novembre 2017, n. 16	pag. 69
5.16 Legge regionale 24 novembre 2017, n. 17	pag. 73
5.17 Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 18	pag. 75
5.18 Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 20	pag. 84
<b>6. Conclusioni</b>	<b>pag. 87</b>

## **1. Il principio di copertura delle leggi di spesa e le attribuzioni della Corte dei Conti**

Il principio di copertura delle leggi di spesa secondo cui “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”, è enunciato all’art. 81 della Costituzione. Esso è direttamente applicabile non solo allo Stato ma anche alle Regioni (cfr. sentenze Corte Cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), in virtù del disposto dell’art. 19, comma 2, della “Legge di contabilità e finanza pubblica” n. 196 del 2009 (di seguito, anche “legge di contabilità pubblica”), in cui si afferma che “...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”.

Ne consegue che anche le norme regionali soggiacciono al vaglio della Corte Costituzionale in relazione ai precetti contenuti nell’art. 81 cit. (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, C. Cost., sent. n. 213 del 2008 e n. 16 del 1961).

Benché l’art. 81 della Costituzione, come ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 26/2013, abbia carattere immediatamente precettivo e, pertanto, vincolante per la potestà legislativa delle Regioni a prescindere dall’esistenza di norme interposte, *«l’espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall’art. 17<sup>1</sup> 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.»* (C. Conti, Sez. Aut. delibera n. 10/2013/INPR).

Ciascuna Regione, pertanto, a livello normativo è tenuta ad attivarsi per effettuare una esaustiva e corretta ricognizione delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa.

L’art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall’ art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito,

---

<sup>1</sup> Le disposizioni contenute nella legge di contabilità pubblica e, in particolare, nell’art. 17 citato, costituiscono regole specifiche del principio di equilibrio del bilancio espresso dall’articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Esse non comportano un’innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l’altro, dall’*incipit* della norma: «in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione...») ispirata –dalla crescente complessità della finanza pubblica (Cfr. C. Cost. n. 176 del 2012).

dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la competenza a predisporre le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

La competenza intestata alle Sezioni regionali di controllo risponde all'esigenza di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione.

La relazione annuale delle Sezioni regionali della Corte dei conti è indirizzata al Consiglio regionale al fine di “[...]‘arricchire il patrimonio conoscitivo’ dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile” (deliberazione citata n. 10/2013/INPR).

La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla Corte dei conti è stata riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale, secondo la quale la relazione sulle leggi di spesa è “[...]funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)” (sentenza n. 39 del 2014), .

Il comma 8, dell'art. 1 d.l. n. 174/12 prevede, altresì, la trasmissione della relazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze “per le determinazioni di competenza”.

## 2. Normativa di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa

I riferimenti normativi, le modalità e i parametri attraverso i quali questa Sezione procede alla verifica sulla copertura delle leggi di spesa hanno già costituito oggetto di ampia disamina nella *“Relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2016 dalla Regione Umbria e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*<sup>2</sup>, cui si rinvia.

Qui è sufficiente ribadire come la disciplina di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa sia rinvenibile nella legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009 che, come si è detto, è estensibile anche alle leggi regionali. Disposizioni in merito alla copertura finanziaria di quest’ultime sono previste anche all’art. 38 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

### 2.1 La relazione tecnica

Per dare attuazione al principio di copertura, la legge di contabilità pubblica, all’art. 17, comma 3, dispone che *“i disegni di legge [...] gli emendamenti [...] che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica [...] sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per le spese correnti e per le minori entrate, degli oneri annuali fino a completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti”. [...] “Nella relazione sono indicati i dati e i mezzi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica in sede parlamentare...”*

Il medesimo art. 17, comma 3, prevede altresì l’obbligo di allegare alla relazione tecnica un *“prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione”* sul *“saldo netto da finanziare”* del bilancio regionale (in sostanza, sul risultato d’amministrazione), sugli andamenti tendenziali dei *“saldi di cassa”* (risultato di cassa) e dell’*“indebitamento netto del conto consolidato”* delle amministrazioni pubbliche. Con tale disposizione di fonte comunitaria è stato sancito l’obbligo di copertura finanziaria sui tre saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno di cassa e indebitamento netto), al fine di assicurare la neutralità finanziaria delle norme non solo sugli equilibri di bilancio dello Stato, ma di tutte le amministrazioni pubbliche.

La relazione tecnica in argomento deve essere redatta in termini non apodittici, ma avvalendosi di stime economiche, anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici (cfr. Cost. n. 26/2013); essa deve necessariamente contenere, in aggiunta al prospetto riepilogativo degli

---

<sup>2</sup> Approvata con deliberazione....



effetti finanziari di ciascuna disposizione, “[...] la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione...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 previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei ad assicurarne la copertura 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” (Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).

Si ritiene che nella relazione tecnica occorra comprovare la “neutralità finanziaria”, in tutti i casi in cui si assume l’invarianza di gettito.

Con l’introduzione del bilancio pluriennale, tanto la quantificazione degli oneri quanto la copertura, oggetto di relazione tecnica, devono essere riferite all’orizzonte temporale preso in considerazione dal bilancio stesso (triennio).

La Corte Costituzionale ha ritenuto che l’obbligo di copertura abbia una portata generalizzata e debba intendersi esteso, pertanto, a qualunque atto normativo, a prescindere dall’esercizio sul quale gli effetti finanziari vadano a gravare; invero, non sarebbe congruo – ritiene il Giudice delle leggi - permettere ad una legge di impegnare spese senza la valutazione degli oneri conseguenti e quindi senza la correlativa assunzione di responsabilità politica da parte dei proponenti, soltanto perché i suoi effetti sono differiti nel tempo (C.Cost. n. 1/1996).

La relazione tecnica, infine, dovrà trovare adeguata disciplina nell’ordinamento contabile regionale, prevedendone l’obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> E’ da ritenere, in particolare, che le commissioni consiliari, al pari delle commissioni parlamentari, debbano richiedere la relazione per tutte le proposte e gli emendamenti sottoposti al loro esame.

### 3. La verifica della copertura finanziaria

La verifica della copertura finanziaria presuppone quattro distinte fasi di accertamento, riguardanti (i) il preliminare riscontro della “onerosità” della legge, (ii) la individuazione della tipologia (morfologia) giuridica degli oneri finanziari, (iii) la quantificazione dei medesimi oneri e (iv) l’individuazione delle risorse necessarie alla relativa copertura.

#### 3.1 Il carattere “oneroso” della norma

Con riguardo ai connotati essenziali della norma “onerosa”, valgono le seguenti linee di indirizzo, desunte in prevalenza dalle pronunce della Corte Costituzionale e della Corte dei Conti:

- il carattere generico della disposizione non esclude la possibilità di riconoscere la sussistenza di una nuova spesa (cfr. Corte Cost. sent. n. 106/2011);
- l’assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può essere derivata o presunta dal fatto che nella legge manchi ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggiore spesa e ciò in quanto la mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto della stessa (cfr., da ultimo, *ex pluribus*, Corte Cost. n. 4/2014 e n.224/2014);
- l’onerosità non è esclusa dalla genericità delle previsioni, ma si desume dai contenuti della legge: ancorché non desumibili dal testo, “oneri impliciti” possono discendere dalle disposizioni sostanziali della legge;
- esiste una spesa nuova anche quando si stabilisce la protrazione nel tempo di una spesa già prevista, di cui era già indicata la scadenza (cfr. Corte Cost. n. 115/2012); è onerosa la legge che protrae nel tempo spese già previste in precedenza da altra disposizione legislativa;
- l’invarianza finanziaria va indicata nel testo della legge di spesa ed adeguatamente dimostrata nella relazione tecnica: per escludere la configurabilità di una spesa si rende necessaria una espressa previsione di esclusione;
- salvo contrarie, espresse indicazioni testuali, eventuali prestazioni contemplate dalla legge non possono considerarsi neutre sotto l’aspetto finanziario: nel nostro ordinamento vige il rincipio di onerosità delle prestazioni ai sensi del quale “*Ogni attività lavorativa è presunta a titolo oneroso salvo che si dimostri la sussistenza di una finalità di solidarietà in luogo di quella lucrativa (..)*” (*ex pluribus Cass. 26.01.2009, n. 1833*)
- le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una “esplicita indicazione” del relativo mezzo di copertura e a tale obbligo non sfuggono le norme regionali (*ex plurimis*, Corte Cost. n. 26 del 2013, n. 386 e n. 213 del 2008, n. 359 del 2007, n. 16 del 1961 e n. 9 del 1958);

Si ritiene, in sintesi, che la Regione, in via generale, sia sempre tenuta a seguire l'iter deliberativo e procedurale previsto dalla legge di contabilità pubblica a presidio della corretta applicazione del principio di copertura finanziaria, anche con riguardo a leggi che si reputino "non onerose". Si tratta invero di dimostrare comunque la supposta "non onerosità".

Per un approfondimento del tema si rinvia, tra le altre, alle seguenti pronunce della Corte Costituzionale: n. 224/2014, n. 214/2012, n. 212/2012, n. 106/2011, n. 68/2011, n. 141/2010, n. 100/2010, n. 70/2010.

### 3.2 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'esatta qualificazione "morfologica" dell'onere si pone, unitamente alla sua quantificazione, come presupposto indefettibile per l'individuazione di una adeguata copertura finanziaria.

La tipologia di onere importato dalla norma sostanziale è desumibile dal contenuto e dalle indicazioni della norma medesima. In quest'ottica, le spese possono essere distinte "morfologicamente" in relazione al carattere inderogabile o meno dell'onere.

Guardando al profilo della onerosità, l'articolo 21, commi 5, della legge di contabilità pubblica, nella versione introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in vigore dal 9 settembre 2016, distingue (a) le spese "inderogabili" da quelle derogabili o modulabili, quest'ultime ripartite in (b) "fattori legislativi" e (c) "di adeguamento al fabbisogno":

a) si considerano "**inderogabili**" le spese "*vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'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, 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*". In ordine a questa tipologia di spese l'Amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione;

b) tra i "**fattori legislativi**" rientrano "*le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio*". Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va indicata la copertura

finanziaria;

c) **“spese di adeguamento al fabbisogno”** sono le spese *“diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni”*; in tal caso la legge, anziché disporre un’autorizzazione di spesa, contiene una mera previsione di spesa, limitandosi ad una stima o *“previsione”* dell’onere.<sup>4</sup> Queste spese non sono predeterminate legislativamente, ma quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Sotto un diverso profilo, le spese possono essere distinte in spese **ricorrenti o continuative** e spese **pluriennali**, secondo la distinzione tracciata dal d.lgs. n. 76/2000.<sup>5</sup>

Come si dirà nel successivo paragrafo, le riportate differenziazioni morfologiche sono propedeutiche alla individuazione, volta per volta, della specifica modalità di copertura finanziaria richiesta dalla legge di contabilità. Ne consegue che eventuali anomalie riscontrabili nella norma, tali da configurare l’omessa indicazione ovvero la non corretta connotazione morfologica dell’onere (ovvero la mancanza o inadeguatezza della relativa quantificazione, di cui si dirà nel successivo paragrafo), si riflettano inevitabilmente sulla copertura finanziaria della medesima.

### **3.3 La quantificazione degli oneri e la copertura finanziaria**

La riconosciuta sussistenza della nuova spesa, derivante direttamente dal contenuto della legge, e la mancata quantificazione del suo ammontare determinano, pertanto, la violazione dell’art. 81 Cost. (cfr. Corte Cost. sent. n. 70/2012).

La quantificazione di una spesa va tenuta concettualmente distinta dalla sua copertura finanziaria, ma i due elementi risultano strettamente connessi, nel senso che presupposto determinante di una corretta copertura è sempre la precisa quantificazione dell’onere da sostenere (cfr. Corte Cost. n. 386/2008);

L’operazione di quantificazione degli oneri si sostanzia nella *“valutazione dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della*

---

<sup>4</sup> L’art. 17 della legge di contabilità prevede che *“in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ...”*.

<sup>5</sup> Le spese pluriennali sono circoscritte nel tempo in quanto interessano un periodo determinato di esercizi per l’attuazione di programmi pluriennali di attuazione. In tal caso la legge regionale è tenuta a quantificare l’onere e prevedere la relativa copertura per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale (cfr. art. 17 della legge 196/2009), non essendo ammesse coperture meramente *“tendenziali”*.

*previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio” (Sezione Autonomie, n. 10/2013).*

L’obbligo di quantificazione degli oneri va assolto non soltanto con riferimento all’esercizio in corso ma – ricorrendone i presupposti - deve interessare ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Infatti, la legge n. 468 del 1978 ha introdotto il bilancio pluriennale previsto come bilancio non inferiore al triennio, con la conseguenza che l’obbligo della quantificazione della spesa si estende per tutta la durata del documento contabile triennale (cfr. *ex pluribus* Corte Cost. 384/1991).

Il tema della quantificazione degli oneri deve essere affrontato dalle Regioni a livello sia normativo (in sede di adeguamento dell’ordinamento contabile) sia di attuazione (in sede di approvazione delle singole leggi di spesa), prestando particolare attenzione agli istituti previsti dalla legge n. 196/09 e, in particolare, alla **relazione tecnica di accompagnamento** ai disegni di legge e alla **clausola di neutralità finanziaria**.

Della **relazione tecnica** si è trattato al paragrafo 2.1, cui si rinvia:

Per le norme corredate di **clausola di neutralità finanziaria**, ossia che si assumono neutre sotto l’aspetto finanziario, l’art. 17, comma 6-bis , della legge di contabilità pubblica fa obbligo di riportare nella relazione tecnica *“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”*.

L’obbligo di copertura non può ritenersi assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i predetti dati ed elementi. Come già evidenziato, la Corte Costituzionale ha ribadito che non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere.”* (C. Cost. sent. nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

Come anticipato al precedente paragrafo, l’obbligo della copertura finanziaria si atteggia diversamente in relazioni alla particolare morfologia degli oneri previsti.

A tal fine, occorre considerare che:

- a differenza delle leggi di **spesa autorizzata**, le cui disposizioni *“hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”* (art. 17, comma 10, della legge di contabilità generale), con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti massimi di spesa autorizzati e finanziariamente coperti, per le restanti norme onerose, siano esse costitutive di spese **inderogabili** o meramente **previste**, l’Ente dovrà assicurare il monitoraggio dell’onere e, in particolare, verificare che in sede attuativa l’onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato;<sup>6</sup>
- il monitoraggio delle spese inderogabili, riguarda in modo particolare le leggi costitutive di *“diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse”* e comporta l’obbligo di *“apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). Ciò al fine di *“compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l’onere e la relativa copertura attraverso l’adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti.”* In tale ottica, qualora le previsioni di spesa risultassero sottodimensionate, *“l’Ente è tenuto ad individuare concrete misure di intervento in grado di determinare l’immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR).
- a fronte di una mera stima o previsione della spesa, l’Ente dovrà assicurare il monitoraggio dell’onere e, in particolare, verificare che in sede attuativa l’onere previsto non si riveli superiore a quanto stimato;
- ai sensi dell’articolo 23, comma 3, della legge di contabilità pubblica, solo le spese autorizzate (di cui alla lettera b) della classificazione proposta all’articolo 21, comma 5<sup>7</sup>), *“possono essere rimodulate in via compensativa all’interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione...”*<sup>8</sup>;

---

<sup>6</sup> Si evidenzia che, con decorrenza 9 settembre 2016, la legge di riforma n. 163 del 2016, all’articolo 3, comma 1, lettera a) ha fatto venir meno l’obbligo di prevedere nei singoli provvedimenti legislativi la clausola di salvaguardia, già contemplato ai commi 1 e 12 dell’articolo 17 della legge di contabilità. Ciò in quanto detta clausola è stata delineata, in termini di procedura e modalità di intervento correttivo, nei nuovi commi 12<sup>bis</sup>, 12<sup>ter</sup> e 12<sup>quater</sup> del medesimo articolo 17, che enfatizzano l’obbligo di monitorare le spese autorizzate al fine di prevenire, mediante apposite misure correttive, l’eventuale verificarsi di scostamenti del loro andamento rispetto alle previsioni.

<sup>7</sup> V. par. 3.2.

<sup>8</sup> Invero, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell’ambito delle spese rimodulabili, non sono tuttavia possibili con riguardo a spese inderogabili, per le quali l’Amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.

- le leggi che prevedono spese **continuative** o ricorrenti possono anche limitarsi a indicare gli interventi da effettuare e le procedure da seguire, rinviando espressamente alle leggi di bilancio tanto la quantificazione della spesa quanto la relativa copertura (cfr. art. 3 del d.lgs. 76/2000). Tuttavia, nell'eventualità che la spesa ricorrente o continuativa abbia natura **inderogabile** o obbligatoria, la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia alla indicazione del relativo onere a regime. Questa conclusione, cui sono pervenute le Sezioni Riunite nella deliberazione n. 1/2014, è in linea con il disposto dell'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011, secondo cui: *“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”*;

A fronte di una norma che richiama, riproponendone l'efficacia, una legge progressa, si rende necessario verificare che la precedente legge di spesa **continuativa** assicuri copertura anche alla nuova legge.

L'obbligo di copertura in capo alla Regione non viene meno qualora la legge (o la relazione tecnica) preveda, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, che l'onere sia a carico di altra pubblica amministrazione, come ad esempio un comune o un consorzio tra enti locali (cfr. art. 19, comma 2, legge di contabilità).

E' da ritenere altresì che la legge di spesa debba farsi carico di indicare la copertura direttamente e non *ex post*, qualora la stessa individui genericamente la copertura nei fondi comunitari o su un “paniere promiscuo” di risorse finanziarie (Cost. n. 51/2013)<sup>9</sup>.

### 3.4 L'individuazione dei mezzi di copertura

La legge di contabilità n. 196/2009, all'art. 17, prevede che *“in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa”*.

Tanto per le spese **autorizzate** quanto per quelle **previste** deve essere assicurata la copertura finanziaria.

---

<sup>9</sup> Secondo il principio contabile 3.12 All. 4.2 *“Le entrate UE sono accertate...a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l'Ente ha programmato di eseguire la spesa”*.

I mezzi di copertura delle leggi di spesa sono tassativamente indicati al comma 1 del menzionato art. 17, così che non sono ammesse tipologie di copertura alternative alle seguenti:

- a) **utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196/2009**, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;
- b) **riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;**<sup>10</sup>
- c) **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.

Alla stregua delle pronunce del Giudice delle leggi, i mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella **legge che istituisce nuove o maggiori spese aventi carattere obbligatorio** (C. Cost., sent. n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958).

Come anticipato al paragrafo 3.3, con riferimento al rinvio a successive leggi di bilancio per la copertura dei nuovi oneri di spesa, si richiama il disposto dell'articolo 38 del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 118 che, nell'esplicitare l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale, dispone che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo, dopo aver quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, debbano direttamente indicare l'onere a regime. E' consentito, invece, rinviare la quantificazione e la copertura dell'onere annuo alla legge di bilancio, limitatamente alle previsioni di spesa **derogabili o non obbligatorie**.

Nel caso, invero, di spese continuative e ricorrenti aventi carattere non obbligatorio, l'enunciato normativo può risolversi anche in una indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. In tal caso è pertanto consentito alle Regioni di individuare i relativi mezzi di copertura al momento della

---

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



redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto, tra l'altro, dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

Con riguardo a leggi che fanno fronte al finanziamento di iniziative o provvedimenti onerosi mediante importi già stanziati per il finanziamento di altre spese. Sul punto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha affermato che *“ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità [o comunque destinate ad altri fini], la pretesa autosufficienza [di detta partita di bilancio] non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Qualora gli oneri siano destinati ad incidere su un orizzonte temporale pluriennale o anche superiore al triennio del bilancio, occorre una *“ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi”*, e ciò al fine di indurre il legislatore ordinario (statale o regionale) a tener conto *“dell'esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull'indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri”* (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost. 384/1991 cit.).

La copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (C. Cost., sent. n. 70/2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966); a tal fine si richiede una tecnica di copertura ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (C. conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13). Per ciò stesso non è ammessa una copertura *ex post*, ad esempio mediante crediti futuri (*ex multis*, C. Cost. sent. n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970) né facendo riferimento ad un'entrata aleatoria, del tutto incerta nell'*an* e nel *quando* (C. Cost. sent. n. 13/1987);

A fronte di una eventuale scarsità degli **accantonamenti ai fondi speciali**, occorre individuare altre risorse puntando sulle restanti due modalità di copertura: maggiori entrate o riduzioni di autorizzazioni di spesa e, tra queste ultime, la riduzione dei c.d. capitoli-fondi (Fondo strutturale per interventi di politica economica, Fondi da ripartire per esigenze correnti di funzionamento dell'Amministrazione, ecc.).

La **riduzione di autorizzazioni di spesa** rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema, ma lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire nella relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per la finalità cui

erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume rilievo fondamentale anche per:

- (i) valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate alle finalità originarie;
- (ii) confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione.

L'**utilizzo di nuove o maggiori entrate** richiede necessariamente un preliminare, correlato intervento normativo che ne preveda anche l'ammontare. Non possono perciò essere utilizzate a copertura, le maggiori entrate derivanti dall'andamento del gettito a legislazione vigente, come, ad esempio, le maggiori riscossioni derivanti dall'attività di accertamento e controllo, il maggior gettito realizzato in un quadro macroeconomico più favorevole del previsto ovvero i risultati di gettito superiori rispetto alle stime effettuate in sede di relazione tecnica. Il divieto di utilizzare tali maggiori entrate è espressamente sancito dall'articolo 17, comma 1-bis, della legge 196/2009.

Come si è detto, le disposizioni che danno luogo ad oneri semplicemente stimati o valutati devono essere accompagnate da un attento monitoraggio, negli esercizi successivi, degli effetti finanziari. Ciò si rende necessario, infatti, non per rimediare alla inadeguatezza della copertura iniziale, ma per la copertura dell'eventuale debordo degli oneri di cui la disposizione legislativa reca previsione e, pertanto, nel solo caso in cui l'onere si riveli superiore a quello previsto, in tal caso rendendosi necessaria, per la parte eccedente, una nuova copertura. In breve, il monitoraggio degli effetti finanziari della norma, al pari del soppresso obbligo di inserire nel *corpus* normativo la c.d. clausola di salvaguardia, è funzionale all'esigenza di riscontrare l'evolversi dell'onere in fase di attuazione dell'intervento previsto dalla norma, non alla modalità di copertura originariamente indicata nella norma stessa.

## 4. Le fonti normative della Regione Umbria

Il sistema legislativo della Regione Umbria, concernente le leggi di spesa ed altri aspetti che interessano la presente relazione, è delineato dalle disposizioni di cui alle seguenti fonti normative:

- a) Nuovo Statuto della Regione Umbria (Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 e s.m.i, artt.34-40, relativi al sistema delle fonti; art. 61, sulla qualità dei testi normativi; art. 72-80, relativi al sistema di contabilità-finanza-patrimonio);
- b) Legge di contabilità regionale del 28 febbraio 2000, n. 13 (artt. 30 e 31);
- c) Regolamento della Giunta regionale, (approvato con D.G.R. del 27 luglio 2007, n. 1285, art. 23 e, successivamente, modificato con delibera G.R. 12 dicembre 2016, n. 1459);
- d) Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa (approvato con D.C.R. 8 maggio 2007, n. 141 e, successivamente, modificato con D.C.R. del 26 marzo 2015, n. 416) (art. 26);
- e) Regolamento regionale del 25 febbraio 2000, n. 1, integrato dal Regolamento regionale 12 novembre 2001, n. 6, concernente il “*Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale*”.

Lo Statuto della Regione, nel disciplinare il sistema delle fonti normative, indica i soggetti titolari dell’iniziativa legislativa e il procedimento di esame dei progetti di legge, specificando che questi devono essere “*accompagnati da una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutarne la fattibilità*” (art. 35). La disciplina delle leggi regionali di spesa è contenuta, in particolare, nell’art. 36, il cui quinto comma, prevede che “*Ogni legge regionale che prevede una spesa deve indicare espressamente i mezzi per farvi fronte e qualora comporti minori entrate deve indicare la loro quantificazione*”. Ai fini della presente indagine rilevano anche le previsioni riguardanti l’emanazione di Testi Unici (art. 40), la valutazione, il controllo e la qualità dei testi normativi (art. 61)<sup>11</sup>, nonché le norme che si occupano delle risorse regionali, della gestione finanziaria e di bilancio, e del patrimonio (artt. 72-80). In particolare, l’art. 61 dello Statuto regionale prevede che il Consiglio regionale-Assemblea legislativa valuti gli effetti delle politiche regionali, esercitando il controllo sul processo di attuazione delle leggi anche mediante l’inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative; al comma 2, prevede che la Regione assicuri “*la qualità dei testi normativi, adottando strumenti adeguati per l’analisi di impatto, per la loro progettazione e fattibilità*”.

Una disciplina più dettagliata delle leggi regionali di spesa è contenuta nell’art. 30 della **Legge di contabilità regionale n. 13/2000** (“Disciplina generale della programmazione, del bilancio,

dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria”), che così dispone:

*“1. Le leggi regionali che prevedono nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, devono indicare l'ammontare degli oneri, distinto per annualità e la relativa copertura con riferimento al bilancio pluriennale.*

*2. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Le leggi di spesa a carattere permanente indicano l'onere a regime, ovvero possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 27.*

*3. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa e l'onere per competenza e cassa relativo al primo anno di applicazione. Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale cessano di avere validità a partire dall'esercizio finanziario 2000. La legge finanziaria regionale determina le quote destinate a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, tenendo anche conto degli impegni giuridicamente perfezionati.*

*4. L'amministrazione regionale può stipulare contratti o, comunque, assumere obbligazioni e impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 3, ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria regionale, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun anno soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni giuridicamente perfezionate nel corso del relativo esercizio. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di cassa”.*

Nel successivo art. 31 sono disciplinate le seguenti modalità di copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate:

*“a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'art. 29, sia con riferimento al bilancio pluriennale che al bilancio annuale, restando in ogni caso precluso l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente;*

*b) riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa;*

*c) a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi in corso d'esercizio;*

*d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate. Resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove o maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.”*

Il secondo comma del detto art. 31 prevede che i disegni di legge regionale che comportino nuove o maggiori spese, ovvero diminuzioni di entrate debbano essere corredati della relazione tecnica sulla quantificazione, degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con specificazione per la spesa corrente 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. La relazione dovrà specificare altresì i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede consiliare secondo le disposizioni del regolamento interno del Consiglio regionale.

La normativa di cui si è appena detto trova specificazione nel Regolamento della Giunta e, solo in parte, nel Regolamento del Consiglio regionale-Assemblea legislativa.

Il **Regolamento della Giunta regionale**, ai fini dell'applicazione del secondo comma del citato art. 31 della legge di contabilità, stabilisce che *“i disegni di legge che comportano nuovi e maggiori spese ovvero diminuzione di entrate devono essere corredati della scheda degli elementi finanziari, conforme al modulo SEF allegato, firmata, per la sezione I, dal dirigente competente e, per la sezione II, dal dirigente del Servizio bilancio e controllo di gestione o suo delegato”* (art. 23, secondo comma). Tale modello, allegato al regolamento, si compone di due sezioni, i cui contenuti riguardano la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione nonché le relative coperture finanziarie.

In particolare, la Sezione I definisce gli obiettivi del disegno di legge, i riferimenti alla programmazione regionale, l'analisi degli effetti finanziari del provvedimento (determinazione analitica, in corso e a regime, delle entrate e della spesa), i metodi utilizzati per la quantificazione, i dati e le fonti utilizzate, le eventuali abrogazioni e confluenza di finanziamenti, le proposte di reperimento fondi, altri elementi utili e annotazioni.

La Sezione II si occupa invece delle verifiche delle quantificazioni e della copertura proposte, sia a regime che nella modulazione riferita al bilancio pluriennale, con quadri finanziari di dettaglio che rappresentano le entrate e le spese, le variazioni attinenti all'esercizio in corso, le modalità di copertura negli anni successivi al primo.

Il citato Regolamento prevede altresì che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente al Comitato legislativo al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio.

La Regione Umbria, con il Regolamento regionale del 25 febbraio 2000, n. 1, ha istituito un Comitato legislativo che esprime pareri sui disegni di legge di iniziativa della Giunta e valuta, su richiesta della Giunta, i progetti di legge di iniziativa consiliare e di altri soggetti. Il Regolamento regionale del 12 novembre 2001, n. 6, *“Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale”*, all'art. 1 individua i compiti del Comitato legislativo, il quale esprime *“parere preventivo obbligatorio ai sensi dell'art. 23 del Regolamento interno della Giunta regionale, sui disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale e sui regolamenti”*.

Ai sensi dell'articolo 1, il parere preventivo reso dal Comitato legislativo è in particolare finalizzato a garantire:

- la qualità dei testi;
- il rispetto della normativa nazionale e comunitaria;
- la coerenza con le disposizioni dello Statuto, la normativa e la programmazione regionale;
- l'armonia con i principi contenuti nelle disposizioni statali e regionali per ciò che attiene alla semplificazione e al riassetto della legislazione vigente, all'economicità dei procedimenti e dell'azione amministrativa, al decentramento delle funzioni regionali e alla coerenza con le riforme istituzionali.

Inoltre, su richiesta della Giunta regionale, detto Comitato “*valuta i progetti di legge di iniziativa consiliare, degli enti locali territoriali e dei cittadini, nonché gli emendamenti sostanziali ai disegni di legge di iniziativa giuntale, all'esame degli organi consiliari*” (art. 23, quarto comma, del DGR n. 1285/2007 e art. 1 Reg. reg. n. 6/2001).

Nello specifico, per i disegni di legge che comportino spese o minori entrate (e dunque per l'attuazione di quanto sopra detto in relazione all'art. 31, secondo comma, della legge regionale di contabilità), a beneficio del Comitato che dovrà esprimere il proprio parere al riguardo, è previsto che “*gli elementi finanziari e le implicazioni organizzative vanno evidenziati nelle apposite schede di accompagnamento, sottoscritte dai competenti Servizi, in conformità ai modelli A e B allegati al presente regolamento*<sup>12</sup>. *Nell'ipotesi di atti urgenti le schede possono essere completate anche dopo il parere del Comitato, a cura della Direzione proponente*” (art. 5, comma 5).

Per il Consiglio regionale-Assemblea legislativa dell'Umbria, come anticipato, è invece l'art. 26 del **Regolamento del Consiglio regionale n. 141/2007** che, nel disciplinare il procedimento per l'esame dei progetti di legge in sede referente, richiede, a corredo di ciascun progetto di legge, una relazione, dal contenuto prefissato, in cui deve essere dato atto anche degli aspetti economico-finanziari delle leggi.

In particolare la relazione deve contenere i seguenti elementi di conoscenza:

- a) la necessità del ricorso allo strumento legislativo;
- b) la compatibilità con il quadro normativo nazionale e il rispetto delle competenze e delle autonomie locali e funzionali;
- c) il coordinamento con la normativa regionale esistente;
- d) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per

---

<sup>12</sup> Si tratta del “modello S.E.F.” di cui al citato art. 23, secondo comma, del Regolamento della Giunta regionale.

conseguirli;

- e) la relazione economico-finanziaria;
- f) l'impatto del progetto di legge sull'organizzazione amministrativa.

La Commissione competente, dopo aver valutato la predetta relazione che accompagna ciascun progetto di legge, può chiedere ulteriori relazioni alla Giunta o alle strutture tecniche del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, in attesa delle quali può sospendere la trattazione dell'atto.

Esaminata la proposta assegnata, la Commissione, dopo la discussione sui singoli articoli ed eventuali emendamenti, la trasmette al Consiglio-Assemblea per il successivo *iter* di approvazione (art. 27).

L'esame in sede redigente dei progetti di legge (affidati alle Commissioni permanenti dal Presidente del Consiglio regionale-Assemblea legislativa per la deliberazione dei singoli articoli, con riserva della votazione finale in Assemblea consiliare<sup>13</sup>) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvencono ulteriori richiami alla suddetta relazione.

Il menzionato **Regolamento consiliare** disciplina, tra l'altro, il funzionamento del "*Comitato per il controllo e la valutazione*", il quale verifica, tra l'altro, lo stato di attuazione delle leggi regionali (art.40). Tra le altre funzioni conferite al menzionato Comitato, il regolamento consiliare non menziona anche la illustrazione degli effetti finanziari dei disegni di legge che - come si è visto - il Regolamento della Giunta annovera espressamente tra le competenze dei servizi amministrativi interni e del "*Comitato legislativo*".

#### 4.1 Adegamenti del sistema normativo regionale

Il *corpus* normativo come sopra riepilogato, benché riproponga in linea di massima le più rilevanti disposizioni recate dalla legge n. 196 del 2009 in tema di copertura delle leggi di spesa, presenta alcune residue indeterminatezze e lacune, cui il legislatore regionale dovrebbe opportunamente porre rimedio al fine di garantire una piena attuazione del principio di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione.

In particolare, sono auspicabili interventi chiarificatori in merito:

- a) alla definizione esplicita dei contenuti che caratterizzano la relazione tecnico-finanziaria, differenziandola dalla relazione illustrativa dei contenuti sostanziali e delle finalità della legge;
- b) alla specificazione dei distinti adempimenti correlati alle diverse tipologie di spesa, come

---

<sup>13</sup> Benché l'art. 31 non ne faccia espresso richiamo, è da ritenere che l'obbligo della relazione tecnica sussiste anche per i disegni di legge esaminati in sede redigente, che si caratterizzano solo in relazione all'*iter* di approvazione, non certo per i contenuti sostanziali.

individuare ai precedenti paragrafi 3.2, 3.3 e 3.4 (morfologia giuridica, quantificazione degli oneri e relativa copertura finanziaria), con particolare riferimento al trattamento delle spese obbligatorie, così come esplicitato all'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011;

c) alla necessità di allegare alla relazione tecnica il “*prospetto riepilogativo degli effetti finanziari*” di cui all'art. 17, comma 3, della legge n. 196/2009; invero, la “*scheda degli elementi finanziari* [mod. SEF]” prevista all'art. 23 del regolamento della Giunta regionale, solo in parte corrisponde all'esigenza, cui il menzionato “*prospetto*” è preordinato, di riepilogare gli effetti finanziari di ciascuna legge sul “*saldo netto da finanziare*” (in sostanza, sul risultato di amministrazione), sugli andamenti tendenziali dei “*saldi di cassa*” (risultato di cassa) e sull’“*indebitamento netto*”;

d) alla definizione di un sistema di controlli interni che affidi, tra l'altro, a centri di competenza bene individuati la verifica della copertura finanziaria dei disegni di legge, d'iniziativa sia della Giunta sia del Consiglio, che comportano nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate, ponendo rimedio, in particolare:

- per i disegni di legge di iniziativa della Giunta, alla indeterminatezza e sovrapposizione di competenze distribuite tra i dirigenti dei servizi interni e il Comitato legislativo;
- per i disegni di legge di iniziativa del Consiglio, alla carente regolamentazione dei contenuti della relazione tecnica e dei controlli preventivi interni, in termini speculari a quelli previsti per i disegni d'iniziativa della Giunta.



## 5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2017

Dopo aver fornito, nei paragrafi precedenti, indicazioni generali in merito all'attuazione del principio di copertura, nel presente si procede alla disamina delle singole leggi emanate dalla Regione Umbria nel corso del 2017.

Nel corso del 2017 sono state emanate n. 20 leggi regionali, di cui:

- n. 11 di iniziativa della Giunta (leggi nn. 1, 2, 4, 8, 10, 11, 12, 15, 18, 19 e 20);
- n. 8 di iniziativa consiliare (leggi nn. 3, 5, 6, 7, 13, 14, 16 e 17);
- n. 1 di iniziativa del Consiglio delle Autonomie locali (legge n. 9).

In dettaglio:

- 1) legge regionale del 17 gennaio 2017, n. 1, “*Norme per la conclusione della ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 1997 e precedenti*”;
- 2) legge regionale del 27 marzo 2017, n. 2: “*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 marzo 2006, n. 6 (Norme sul diritto allo studio universitario)*”;
- 3) legge regionale 11 aprile 2017, n. 3, “*Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall’orientamento sessuale e dell’identità di genere*”;
- 4) legge regionale 17 maggio 2017, n. 4, “*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura) e abrogazione di norme*”;
- 5) legge regionale 7 giugno 2017, n. 5, “*Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e sviluppo delle attività sportive, motorie e ricreative. Modificazioni ed abrogazioni)*”;
- 6) legge regionale 7 giugno 2017, n. 6, “*Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)*”;
- 7) legge regionale 15 giugno 2017, n. 7, “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 21 novembre 2014, n. 21 (Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico)*”;
- 8) legge regionale 10 luglio 2017, n. 8, “*Legislazione turistico regionale*”;
- 9) legge regionale 10 luglio 2017, n. 9, “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 20 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali)*”;
- 10) legge regionale 24 luglio 2017, n. 10 “*Rendiconto generale dell’Amministrazione della Regione Umbria per l’esercizio finanziario 2016*”;
- 11) legge regionale 28 luglio 2017, n. 11, “*Assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi*”

*regionali*”;

12) legge regionale 3 agosto 2017, n. 12, “*Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali – Proroga termini*”;

13) legge regionale 3 agosto 2017, n. 13, “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 19 ottobre 2012, n. 16 (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile)*”;

14) legge regionale 19 settembre 2017, n. 14, “*Modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali)*”;

15) legge regionale 06 novembre 2017, n. 15, “*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale)*”;

16) legge regionale 14 novembre 2017, n. 16, “*Interventi regionali per la promozione delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale di prodotti alimentari, non alimentari e farmaceutici*”;

17) legge regionale 24 novembre 2017, n. 17, “*Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 marzo 1995, n. 11 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi) e ulteriori modificazioni a leggi regionali*”;

18) legge regionale 28 dicembre 2017, n. 18, “*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2018)*”;

19) legge regionale 28 dicembre 2017, n. 19, “*Bilancio di previsione della Regione Umbria 2018-2020*”;

20) legge regionale 28 dicembre 2017, n. 20, “*Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni*”.

In questa sede sono state esaminate tutte le disposizioni contemplate nelle diverse leggi che importano maggiori spese o minori entrate, evidenziando che le leggi strettamente finanziarie facenti parte del “ciclo del bilancio” (leggi regionali nn. 10, 19 e, limitatamente al titolo I, 11) saranno esaminate nel corso delle attività connesse con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Umbria per l’esercizio finanziario 2017.

Di seguito si illustrano, per ciascuna delle leggi esaminate, i relativi contenuti sostanziali, le disposizioni relative alla copertura finanziaria e le considerazioni della Sezione.

## 5.1 Legge regionale del 17 gennaio 2017, n. 1, “*Norme per la conclusione della ricostruzione delle aree colpite dal sisma del 1997 e precedenti*”.

Di iniziativa della Giunta regionale.

### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge intende avviare a conclusione il processo di ricostruzione *post* sisma 1997 (in particolare si fa riferimento alla crisi sismica iniziata nel maggio 1997 e conclusasi nel marzo del 1998, nonché ai sismi dell'Alto Tevere e territori limitrofi del 1982-84).

La vastità e diversità del territorio colpito (zone montane, centri storici, frazioni), l'elevato numero di persone costrette ad abbandonare le proprie abitazioni, la mancanza di alloggi sul mercato immobiliare, le diverse modalità e tempistica della ricostruzione (leggera, pesante, integrata) hanno richiesto la scelta di soluzioni mirate e tali da soddisfare le diverse esigenze in tema di ricostruzione. In particolare, la legge si occupa di omessa presentazione del progetto degli interventi, integrazione documentale, inizio e ultimazione dei lavori, controlli, contributi per il funzionamento dei consorzi obbligatori, utilizzo delle risorse, programmazione e rendicontazione delle opere pubbliche.

### COPERTURA FINANZIARIA

L'assenza di effetti finanziari sul bilancio della Regione è desumibile dall'art. 18 (Norma finanziaria), in cui si specifica che “*per l'attuazione degli interventi e per le attività previste dalla presente legge, compresi i fondi regionali di cui all'articolo 11<sup>14</sup>, si provvede con i finanziamenti di cui all'art. 15 del d.l. 6/1998<sup>15</sup>, sulla base delle disponibilità stabilite col Programma finanziario di cui all'articolo 2, comma 2, dello stesso d.l. 6/1998*”.

---

<sup>14</sup> Art. 11, comma 2 LR 1/2017: “*E' istituito un apposito fondo regionale al fine di finanziare le somme non recuperate dai Comuni ai privati nei casi di cui al comma 1*” (Comma 1: “*Il Comune, qualora l'azione giudiziaria di recupero dei crediti vantati verso il beneficiario del contributo abbia avuto un esito infruttuoso, adotta un provvedimento motivato di archiviazione del procedimento consensuale e lo trasmette alla Regione. In questi casi la Regione non avvia azioni di recupero del contributo trasferito al Comune interessato*”).

<sup>15</sup> Art. 15, comma 2, D.L. 30/01/1998, n. 6: “*All'onere di cui al comma 1, pari a lire 100 miliardi annui per gli anni 1999-2018 e a lire 20 miliardi annui a decorrere dall'anno 2000 fino al 2019, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto-legge 3 maggio 1991, n. 142, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 1991, n. 195, così come determinata dalla tabella C della legge 27 dicembre 1997, n. 450, volta ad assicurare il finanziamento del Fondo della protezione civile. In sede di prima attuazione le regioni sono autorizzate a stipulare mutui ventennali nel limite del predetto contributo pluriennale, rispettivamente, di lire 28 miliardi annui per le Marche e di lire 52 miliardi annui per l'Umbria. Sulla base dell'accertamento definitivo dei danni, da completarsi dalle regioni con criteri omogenei e d'intesa con il Dipartimento della protezione civile, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri alla ripartizione definitiva delle rimanenti disponibilità di cui al comma 1*”.

Dalla relazione tecnica si evince che, in base alla ricognizione delle esigenze finanziarie, approvata dalla Giunta regionale con atto n. 590 del 30 maggio 2016, le risorse indispensabili per la definizione dei processi di ricostruzione *post* sisma ancora aperti in Umbria, sono complessivamente pari ad € 893.622.483,17.

Gli oneri derivanti dalla legge in esame non ricadono, invero, sul bilancio regionale ma sulle risorse gestite con la contabilità speciale 1386 intestata al Presidente della Regione (Funzionario delegato della Protezione Civile ex art. 15, comma 5, del decreto legge 30 gennaio 1998, n. 6, convertito con modificazioni in legge 30 marzo 1998, n. 61)<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Art. 15, commi 5 e seguenti, D.L. 30/01/1998, n. 6: “5. **Le risorse del presente articolo, nonché le eventuali ulteriori disponibilità individuate in sede di intesa istituzionale di programma di cui all'articolo 2, comma 1, sono utilizzate, ai sensi dell'art. 2, comma 203, della L. 23 dicembre 1996, n. 662, così come modificata dal comma 4, mediante apertura di apposite contabilità speciali intestate ai presidenti delle regioni, che operano quali funzionari delegati preposti all'attuazione dei programmi della predetta intesa istituzionale di programma. I fondi che affluiscono alle contabilità speciali di cui al presente decreto e a quelle di cui all'art. 3, comma 8, del D.L. 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 1997, n. 135, sono mantenuti a disposizione dei funzionari delegati fino alla realizzazione degli interventi cui i fondi medesimi si riferiscono.**

5-bis. Alla cessazione dello stato di emergenza le risorse giacenti nelle contabilità speciali istituite ai sensi del comma 3 dell'articolo 17 dell'ordinanza del Ministro dell'interno, delegato per il coordinamento della protezione civile, n. 2668 del 28 settembre 1997 sono versate nelle contabilità speciali di cui al comma 5 ed utilizzate per il completamento degli interventi da ultimare.

5-ter. Alla cessazione dello stato di emergenza, per la prosecuzione e per il completamento del programma di interventi urgenti di cui al capo I del presente decreto, le regioni Marche e Umbria sono autorizzate a contrarre mutui a fronte dei quali il Dipartimento della protezione civile è autorizzato a concorrere con contributi quindicennali di 5 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli esercizi 2008, 2009 e 2010.

5. Le disponibilità complessivamente confluite nei fondi comuni-contabilità speciali sono utilizzate dai presidenti-funzionari delegati mediante trasferimento delle risorse necessarie ai soggetti attuatori.

6-bis. Nelle more dei trasferimenti alle regioni Umbria e Marche delle risorse di cui al comma 3, lettera a), i presidenti delle regioni che operano in qualità di funzionari delegati, possono anticipare alle regioni stesse i fondi necessari per l'erogazione delle risorse ai soggetti attuatori, utilizzando le disponibilità esistenti nella contabilità speciale di cui al comma 5. Le somme anticipate sono reintegrate dalle regioni ad avvenuta erogazione delle risorse dell'Unione europea e delle correlate risorse provenienti dal cofinanziamento nazionale.

## **5.2 Legge regionale del 27 marzo 2017, n. 2: “*Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 28 marzo 2006, n. 6 (Norme sul diritto allo studio universitario)*”.**

Di iniziativa della Giunta Regionale.

### **CONTENUTI DELLA LEGGE**

La legge in esame modifica ed integra la l.r. 28 marzo 2006, n. 6, concernente il diritto allo studio universitario, a suo tempo modificata dalle leggi regionali 5 marzo 2009, n. 4 e 17 febbraio 2010, n. 9, che – tra l’altro – hanno introdotto la figura dell’Amministratore unico nel sistema di governo dell’Agenzia per il diritto allo studio universitario (ADiSU).

Le novità recate dalla legge in trattazione – come si evidenzia nella relazione illustrativa – si ricollegano all’esigenza di integrare e completare la legge n. 6/2016 “*in una logica di ruolo complessivo dell’Agenzia a supporto degli studenti, delle Università e più in generale dell’istruzione terziaria in Umbria*”.

Si provvede, in particolare, alla rivisitazione delle competenze dell’ADiSU, in stretta coerenza con i contenuti programmatici del DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) 2016-2018, attribuendo alla predetta Agenzia le seguenti ulteriori funzioni:

1. gestione degli interventi in materia di apprendistato di alta formazione e di ricerca di cui al decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell’articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014 n. 183*).

In tale contesto l’Agenzia è chiamata a fornire un supporto qualificato per l’incentivazione dell’apprendistato dell’alta formazione e della ricerca stessa presso il sistema delle imprese e a svolgere la funzione nodale di coordinamento dei soggetti interessati alla materia. L’attivazione su larga scala dell’apprendistato di terzo livello richiede l’attivazione di un sistema organico, strutturato, di attività finalizzate:

- da un lato, a promuovere questo istituto contrattuale presso le imprese
- dall’altro, a garantire un puntuale e qualificato supporto a studenti e dottorandi universitari.

Si rende pertanto necessario attivare una funzione continuativa e coordinata tra i vari soggetti interessati, con l’ADiSU chiamata a svolgere l’importante funzione di raccordo e implementazione dell’intero sistema;

2. gestione delle procedure dirette a finanziare dottorati ed assegni di ricerca mediante l’utilizzo di tutte le fonti di finanziamento disponibili e coinvolgendo i settori produttivi regionali. Il Programma operativo regionale (POR) del Fondo sociale europeo (FSE) prevede nel periodo 2014-

2020 importanti risorse per l'attivazione di dottorati e assegni di ricerca. Tali strumenti vanno attivati in stretta coerenza con la strategia di specializzazione nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo, che l'ADiSU ha il compito di coordinare all'interno del sistema di gestione procedurale del POR;

3. gestione delle procedure dirette a finanziare la mobilità internazionale dei ricercatori previste nella programmazione comunitaria;
4. realizzazione, in collaborazione con le Università, della rete dei centri per l'impiego, gli ordini professionali e le associazioni di categoria, di attività di orientamento e informazione volte ad assicurare il più stretto raccordo tra istruzione universitaria e terziaria e mercato del lavoro.

Altre integrazioni sostanziali riguardano l'istituzionalizzazione all'interno dell'ADiSU della funzione denominata Umbria Academy (art. 9/bis L.R. 2/207), concernente la promozione sul piano nazionale ed internazionale dell'offerta formativa dell'istruzione universitaria e terziaria regionale.

Viene altresì formalizzata la figura del Garante dello studente ed istituito l'Organismo indipendente di valutazione.

#### **COPERTURA FINANZIARIA**

In assenza di norme finanziarie, la relazione di accompagnamento non evidenzia aspetti di rilievo finanziario che possano dar luogo a minori entrate o maggiori spese incidenti sul bilancio regionale.

#### **CONSIDERAZIONI**

Le disposizioni della legge non sembrano evidenziare profili di onerosità, fatta eccezione per quelle che istituiscono il Garante dello studente e l'Organismo indipendente di valutazione. L'istituzione di nuovi organismi importa infatti la necessità di provvedere anche ai relativi costi di funzionamento, di cui la legge avrebbe dovuto farsene carico, sia pure per evidenziarne motivatamente la eventuale non onerosità.

### **5.3 Legge regionale 11 aprile 2017, n. 3, “Norme contro le discriminazioni e le violenze determinate dall’orientamento sessuale e dell’identità di genere”.**

Di iniziativa del Consiglio regionale.

#### **CONTENUTI DELLA LEGGE**

L’emanazione della legge si ricollega alla finalità di dare attuazione ad un programma di interventi volti a favorire il raggiungimento dell’uguaglianza tra le persone, a prescindere dall’orientamento sessuale e dalla identità di genere.

Si riporta di seguito il contenuto sintetico delle norme che più interessano ai fini della presente trattazione:

- **articolo 2, comma 3:** *“La Regione, in particolare, attraverso i servizi per il lavoro garantisce opportune misure di accompagnamento al fine di supportare le persone, che risultano discriminate per motivi derivanti dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere, nell’individuazione e costruzione di percorsi di formazione e inserimento lavorativo che valorizzino le qualità individuali e indirizzino le persone medesime agli strumenti per la promozione e l’avvio di nuove imprese”.*

- **articolo 3, comma 1:** *“La Regione, nell’ambito delle proprie competenze, promuove, sostiene e organizza attività di formazione per il personale docente delle scuole di ogni ordine e grado, in materia di contrasto degli stereotipi e dei ruoli di genere nonché di prevenzione del bullismo motivato dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere”.*

- **articolo 7, comma 1:** *“La Regione e gli altri enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, promuovono l’offerta di eventi culturali in grado di favorire l’acquisizione di una cultura della non discriminazione, anche nell’ambito dell’orientamento sessuale e dell’identità di genere”.*

- **articolo 9, commi 2a), 2b) e 2c):**

1. *La Regione promuove la protezione, l’accoglienza, il sostegno psicologico e il soccorso alle vittime di atti di discriminazione e violenza determinati in ragione dell’orientamento sessuale o dell’identità di genere.*

2. *Ai fini di cui al comma 1 la Regione, in particolare:*

- a) *promuove iniziative di informazione, sensibilizzazione e formazione allo scopo di prevenire atti di violenza determinati dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere in tutti gli ambiti, a partire da quello familiare e scolastico;*

- b) *promuove, mediante l’utilizzo di personale adeguatamente qualificato, l’attivazione di centri di ascolto per la prevenzione della discriminazione e della violenza in ragione dell’orientamento sessuale o dell’identità di genere;*

c) *promuove protocolli d'intesa e altre collaborazioni con istituzioni locali e territoriali per prevenire e contrastare la discriminazione e la violenza in ragione dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere.*

## COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria di cui all'art. 12 prevede – al comma 1 – che *“per l'attuazione della presente legge è autorizzata per l'anno 2017 la spesa complessiva di euro 40.000,00 da iscrivere alla Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 04 "Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale", Titolo I "Spese correnti", del Bilancio regionale di previsione 2017-2019, nei capitoli di spesa di nuova istituzione appositamente destinati”*. Al comma 2 si dispone che *“Al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si fa fronte, per l'esercizio 2017, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento di parte corrente della Missione 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale", Macroaggregato 1.01 "Redditi da lavoro dipendente”*.

E' stata trasmessa dalla Regione la relazione tecnico-finanziaria (atto 15 bis), corredata della scheda degli elementi finanziari.

La relazione tecnica non quantifica la spesa per l'anno 2017.<sup>17</sup>

## OSSERVAZIONI

Molteplici disposizioni della legge in esame sembrano importare spese necessarie ai fini della loro attuazione. Così è per la *“costruzione di percorsi di formazione e di inserimento lavorativo”*, le attività di supporto delle *“persone, che risultano discriminate”*, la promozione di *“eventi culturali”*, della *“protezione, l'accoglienza, il sostegno psicologico e il soccorso alle vittime di atti di*

---

<sup>17</sup> Riferendosi con probabilità ad un precedente disegno di legge, diversamente formulato, la relazione tecnica fa riferimento ad una spesa prevista direttamente dalla norma, pari a 18.000,00 **per l'anno 2016**, evidenziando che *“tale stanziamento si ritiene sufficiente per attivare in via sperimentale dei percorsi/corsi di formazione/informazione: infatti come termine di riferimento si può prendere il costo standard orario per docente nei corsi di formazione pari a 100 Euro lordi. Considerando un costo orario lordo di docenza pari a 100 euro si potrebbero finanziare 90 moduli di lezione da 2 ore ciascuno, pari a 180 ore \* 100 euro= 18.000 Euro per l'anno 2016”*. In relazione ad altra previsione di spesa, anch'essa quantificata in 18.000,00 **per l'anno 2016**, specifica che la stessa *“è dettata principalmente dalle risorse disponibili più che da una valutazione dettagliata dell'intervento”*.

Con riguardo alla norma istitutiva dei centri di ascolto, quantificata in euro 14.000,00 **per l'anno 2016**, si afferma che *“la quantificazione è dettata principalmente dalle risorse disponibili più che da una valutazione dettagliata dell'intervento. La natura dello stanziamento sarà di Trasferimento alle Aziende sanitarie locali per ampliare i servizi offerti dai consultori. Considerando un costo a giornata di 140 euro lordi per un esperto nella materia da affiancare ai centri d'ascolto già presenti e 100 giornate annue, si considera uno stanziamento pari a 140 euro\*100 giornate=14.000 euro per il 2016”*. Sempre nella relazione tecnica *“si rileva che affinché l'attivazione dei centri di ascolto conduca ad un servizio continuativo nel tempo bisognerà prevedere stanziamenti anche negli anni successivi al 2016”*.



*discriminazione e violenza” di “iniziative di informazione, sensibilizzazione e formazione”, di “centri di ascolto”, di “protocolli d'intesa e altre collaborazioni con istituzioni locali e territoriali”.* A fronte di siffatte attività onerose, la Regione non ha fornito la specificazione e quantificazione delle relative spese.

Trattandosi di legge di spesa modulabile, la relativa copertura è rinviata al momento della approvazione della legge di bilancio. La stessa copertura dovrebbe essere assicurata per l'anno 2017 da indeterminate riduzioni delle disponibilità stanziata sulla *Missione 09, Programma 02 Macroaggregato 1.01*.

Mancando ogni dettaglio in ordine sia alla quantificazione delle spese necessarie all'attuazione delle singole previsioni normative sia alla adeguatezza degli stanziamenti di bilancio che dovrebbero assicurarne la copertura finanziaria, di fatto la legge si presenta come un insieme di enunciati programmatici che potrebbero non trovare attuazione concreta.

#### **5.4 Legge regionale 17 maggio 2017, n. 4, “Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura) e abrogazione di norme”.**

Di iniziativa della Giunta regionale.

#### **CONTENUTI DELLA LEGGE**

Il testo della legge in esame si collega alla legge regionale n. 12 del 2015 "Testo unico in materia di agricoltura", al fine di promuovere lo sviluppo, l'imprenditorialità e la crescita occupazionale del settore agricolo regionale, anche attraverso l'utilizzazione di terreni di proprietà di soggetti pubblici e privati.

L'obiettivo è quello di coordinarsi con le disposizioni di altre leggi regionali in materia di patrimonio agroforestale regionale, semplificando le procedure e le modalità di affitto e concessione dei terreni di proprietà della Regione. In particolare, viene soppressa la norma che ne prevedeva la concessione a titolo gratuito o a canone agevolato.

Tra le disposizioni più rilevanti della nuova legge, si evidenziano quelle previste agli articoli 1, 2, 3, 6, 8, 13, 16.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>**L'art. 1** riguarda la categoria di beni che possono essere individuati ed iscritti nel "Banco della Terra" di cui all'articolo 198 della medesima legge<sup>18</sup> ed il conferimento della gestione del medesimo Banco all'Agenzia forestale regionale (AFOR) istituita con la legge regionale 23 dicembre 2011

**All'articolo 2** sono previste modifiche dell'articolo 199 (Regolamento di attuazione) della legge 12/2015, al fine di escludere la possibilità che i canoni di locazione e le condizioni delle concessioni dei beni inseriti nel Banco della Terra possano essere disposte a titolo gratuito o a canone agevolato. Ciò che dovrebbe comportare maggiori entrate, derivanti dall'impiego produttivo dei predetti beni.

**L'articolo 3** specifica i compiti e le attività che dovranno essere svolti dall'AFOR per la gestione del Banco della Terra. Si riportano, di seguito, alcuni passi della legge in argomento tratti da articoli che assumono una determinata significatività al fine della presente relazione.

Art. 3: Dopo l'articolo 199 della L.R. n. 12/2015 è aggiunto il seguente:

"Art. 199-bis - (Ruolo e funzioni dell'Agenzia forestale regionale)

1. L'Agenzia forestale regionale:

a) *predispone ed aggiorna l'elenco dei beni del Banco della Terra idonei e disponibili per operazioni di locazione o di concessione;*  
b) *individua il dimensionamento necessario ai fini dell'ottimizzazione dell'impiego produttivo dei terreni contenuti nel Banco della Terra e l'unità produttiva idonea alla formazione di un'impresa agricola valida sotto il profilo tecnico ed economico e capace di assicurare una produzione annuale media, dedotte le spese di coltivazione, escluse quelle di manodopera, pari almeno alla retribuzione annuale di un salariato fisso comune occupato in agricoltura, quale risulta dai patti sindacali vigenti nella zona;*  
c) *coordina le attività necessarie ai fini delle procedure di assegnazione dei beni di cui all'articolo 198, in collaborazione con gli enti locali sul territorio sui quali insistono i beni oggetto di assegnazione.*

2. *Le attività di gestione del Banco della Terra di cui al comma 1 sono svolte dall'Agenzia forestale nell'ambito delle funzioni e compiti istituzionali ad essa conferiti dall'articolo 19, comma 1 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18 e ss.mm.ii. (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative).*

3. *Le modalità di svolgimento dei compiti di cui al comma 1 sono stabilite dal regolamento di attuazione di cui all'articolo 199".*

## COPERTURA FINANZIARIA

Fatta salva la previsione di maggiori entrate di cui all'art. 16, la legge non reca altre norme finanziarie.

La relazione di accompagnamento del disegno di legge presentato dalla Giunta riproduce sostanzialmente i contenuti delle varie norme, senza soffermarsi sulle potenzialità della legge in termini di maggiori entrate. In sede di presentazione degli emendamenti, la stessa Giunta ha presentato una relazione tecnico-finanziaria che, sia pure sommariamente, motiva la quantificazione delle maggiori entrate in 35.000,00 euro.

## OSSERVAZIONI

La modifica introdotta dall'articolo 2 prevede nuove potenziali entrate a favore del bilancio regionale la cui quantificazione è però correlata a diverse variabili. Sarà necessario, a tal fine, procedere preliminarmente all'individuazione dei beni del patrimonio regionale idonei e disponibili per la locazione o concessione. Nella relazione tecnica è stata simulata una proiezione economica dalla quale risulterebbe un introito complessivo annuo stimato, ad oggi, in circa euro 35.000,00. Considerato peraltro che i beni individuati saranno oggetto di procedure ad evidenza pubblica, la potenziale redditività dei medesimi è subordinata alle offerte dei soggetti ammessi alle procedure di assegnazione. Risultando difficile quantificare le potenziali entrate per il bilancio regionale, prudenzialmente si è ritenuto di non prevedere alcuna entrata nel bilancio 2017-2019, rinviando la quantificazione e previsione dei proventi derivanti dai beni del patrimonio regionale al momento della predisposizione del bilancio di previsione 2018-2020.

Le disposizioni della legge in esame non comportano nuove o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto le iniziative ed attività ivi contemplate verranno assunte in

---

**Art. 6:** *“il comma 2 dell’art. 202 della L.R. 12/2015 è modificato nel senso che i bandi o gli avvisi per l’assegnazione dei beni compresi nel Banco della Terra e considerati nel piano annuale, di proprietà della Regione e degli enti controllati dalla Regione, sono predisposti non più dalla Regione stessa, ma dall’Agenzia forestale regionale.”*

**Art. 8:** al comma 2 dell’art. 2014 è previsto – tra l’altro – che *“gli assegnatari, ai fini dell’attività di controllo, trasmettono annualmente, all’Agenzia forestale regionale, una relazione relativa alle attività svolte ed alla realizzazione di quanto previsto nel progetto di impiego dei beni, secondo le modalità indicate nel bando o nell’avviso”*.

**Art. 13:** al comma 1 dell’art. 213 è previsto che la Giunta regionale renda conto all’Assemblea legislativa delle modalità di attuazione del presente Capo in relazione all’utilizzo di terre incolte, allo sviluppo, imprenditorialità e crescita occupazionale nel settore agricolo. E’ altresì contemplata la possibilità che la Giunta regionale, per espletamento delle attività sopra menzionate, si avvalga anche dell’Agenzia forestale regionale.

**Art. 16 – Norma finanziaria:** le somme derivanti dalla locazione o concessione dei beni del patrimonio regionale incrementano la parte Entrata del Bilancio di previsione 2017-2019 - Titolo 3 "Entrate extratributarie", Tipologia 100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni".

esplicazione delle funzioni istituzionali attribuite all'Agenzia regionale con la l.r. 18/2011, dall'articolo 19, per le quali sono già previsti i relativi finanziamenti e autorizzazioni di spesa al comma 3 dell'articolo 75 della medesima legge 18/2011. Le modifiche disposte non hanno, pertanto, alcun impatto di natura finanziaria sul bilancio regionale.

**5.5 Legge regionale 7 giugno 2017, n. 5, “*Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 23 settembre 2009, n. 19 (Norme per la promozione e sviluppo delle attività sportive, motorie e ricreative. Modificazioni ed abrogazioni)*”.**

Di iniziativa consiliare.

#### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge 7 giugno 2017, n. 5 modifica ed integra la legge regionale 23 settembre 2009, n. 19, adeguandola al modificato contesto socio-sanitario della Regione.

La nuova disciplina prende in considerazione aspetti trascurati dalla legge del 2009, con particolare riferimento allo *sport* ed alle attività motorie dei più giovani. Inoltre promuove iniziative volte a favorire la conoscenza dei benefici dello *sport* per tutte le fasce di età sia per la prevenzione di molte patologie sia per favorire l’inclusione sociale, soprattutto delle persone anziane, più facilmente soggette a emarginazione. Peraltro, una corretta e completa informazione sulle possibilità che l’attività sportiva offre ha anche lo scopo di contrastarne l’abbandono precoce, che può contribuire a produrre sovrappeso o obesità nei bambini.

E’ dunque previsto il potenziamento dell’impiantistica sportiva, soprattutto all’interno delle scuole, anche per mezzo di apposite convenzioni tra soggetti pubblici, privati e l’associazionismo sportivo. Più in generale, si prevedono iniziative di collaborazione della Regione Umbria con le istituzioni scolastiche, il CONI, il CIP e con tutti i soggetti coinvolti nel sistema sportivo regionale.

#### NORMA FINANZIARIA

L’articolo 30 della legge in esame interviene sulla norma finanziaria di cui all’art. 30 della legge n. 19 del 2009, prevedendo che: “*A decorrere dal 2017 le autorizzazioni di spesa di cui al comma 1 sono determinate annualmente con legge di bilancio, [...] ed iscritte alla Missione 06 "Politiche giovanili, sport e tempo libero", Programma 01 "Sport e tempo libero", del bilancio regionale di previsione* “.

In breve, la nuova legge ripropone il rifinanziamento delle medesime spese, in verità già previsto dal citato articolo 30 della legge n. 19/2009 sia pure con imputazione alle U.P.B. 10.1003 (attività ricreative, sport e tempo libero) e 10.2.002 (edilizia sportiva).

Quest’ultimo articolo 30 prevedeva, infatti, che “*per gli anni 2010 e successivi l’entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale*”, autorizzando la Giunta ad apportare le relative variazioni di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Dalle risultanze del bilancio di previsione triennale 2016-2018 emerge che, alla Missione 6, Programma 1 (*sport* e tempo libero), risulta autorizzata nel 2017 una spesa inferiore a quella

dell'anno precedente:

- dal bilancio di previsione 2016, **715.000** euro di competenza e **2.986.003,39** di cassa;
- dal bilancio di previsione 2017, **293.854,99** euro di competenza e **952.581,13** di cassa.

#### OSSERVAZIONI

La riallocazione in bilancio della previsione di spesa di cui alla legge n. 19/2009, disposta all'art. 30, non incide sostanzialmente sugli oneri di bilancio, la cui quantificazione è rinviata alla legge di bilancio. Trattasi di norma programmatica e di reimputazione contabile di una spesa in sé priva di contenuti finanziari aggiuntivi rispetto alla l. n. 19/2009.

**5.6 Legge regionale 7 giugno 2017, n. 6, “*Ulteriori modificazioni e integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)*”.**

Di iniziativa consiliare.

#### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge regionale 7 giugno 2017, n. 6 modifica la legge regionale 28 novembre 2003, n. 23, cambiando i requisiti necessari per beneficiare dei contributi finalizzati all’acquisizione della prima abitazione e per l’assegnazione di alloggi di edilizia residenziale sociale.

La più significativa disposizione si rinviene all’articolo 29, comma 1, lettera a) della LR n. 23 del 2003, la cui modifica ha comportato l’estensione da due a cinque anni del requisito della residenza o dell’attività lavorativa nella Regione per poter essere assegnatari di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. La nuova norma ha la finalità di evitare che gli alloggi pubblici vengano assegnati a soggetti privi di un legame sufficientemente stabile con il territorio, rendendoli inutilizzabili per altri aventi diritto e frustrandone in tal modo, almeno in parte, la funzione socio-assistenziale.

#### NORMA FINANZIARIA

L’articolo 4 della legge in esame interviene sulla norma finanziaria di cui all’art. 59 della legge n. 23 del 2003, aggiungendovi il comma 5 bis, secondo cui “*a decorrere dal 2017 le autorizzazioni di spesa di cui ai commi 1, 2, 3 sono determinate annualmente con legge di bilancio, [...] ed iscritte alla Missione 08 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, del bilancio regionale di previsione*”.

Dalle risultanze del bilancio di previsione 2016/2018 si può constatare che, alla Missione 8, Programma 2 (edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare) risulta prevista ed autorizzata per il 2017 una spesa di 8.832.370,04 euro, inferiore a quella dell’anno precedente, pari a 10.646.492,32 euro.

#### OSSERVAZIONI

Come si evidenzia anche nella relazione tecnica, la legge n. 5 non prevede maggiori oneri per il bilancio regionale, limitandosi ad una riallocazione in bilancio della previsione di spesa di cui alla legge n. 19/2009, oltre che a ribadire la natura modulabile della spesa, la cui autorizzazione può essere rimessa anno per anno alla legge di bilancio.

**5.7 Legge regionale 15 giugno 2017, n. 7, “Ulteriori modificazioni della legge regionale 21 novembre 2014, n. 21 (Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico)”.**

Di iniziativa consiliare.

## CONTENUTI DELLA LEGGE

I sei articoli della legge regionale 15 giugno 2017, n. 7 modificano la l.r. n. 21/2014 in materia di prevenzione e riduzione della dipendenza dal gioco d’azzardo patologico.

In particolare, gli articoli 1, 2, 4 e 6 estendono alle sale scommesse le previsioni normative già in vigore per le sale da gioco.

Tale intervento normativo è motivato dalla sentenza 16 dicembre 2016, n. 5327 del Consiglio di Stato, che ha assimilato l'attività di gestione delle scommesse lecite a quella svolta nelle sale da gioco. Fondamento della sentenza è l'interpretazione dell'art. 7 del decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, il quale pone a carico, non solo dei gestori di sale da gioco ma anche dei gestori dei "*centri di scommesse su eventi, sportivi, anche ippici, e non sportivi*", gli obblighi di informazione circa i rischi per la salute derivanti dalle attività da loro svolte. Stessa logica, si legge nella sentenza, si può estendere anche alle legislazioni regionali in materia, le quali "*malgrado le espressioni letterali impiegate non possono che essere riferite ad entrambe le attività, fonti entrambi di rischi di diffusione della ludopatia*", poiché, ai fini della tutela della salute, le attività delle sale scommesse e quelle delle sale gioco sono da considerarsi paritetiche.

La modifica sottopone pertanto anche le sale scommesse alle disposizioni dettate all'art. 6<sup>19</sup> della

---

<sup>19</sup> **Art. 6** (Collocazione delle sale da gioco, **delle sale scommesse** e degli apparecchi per il gioco e divieto di pubblicità):

“1. Al fine di tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili e di prevenire fenomeni di gioco d'azzardo patologico, è vietata l'apertura di sale da gioco, **delle sale scommesse** e la nuova collocazione di apparecchi per il gioco lecito in locali che si trovino a una distanza inferiore a cinquecento metri da istituti scolastici di ogni ordine e grado, strutture residenziali o semi-residenziali operanti in ambito sanitario o socio-sanitario, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi, centri di aggregazione giovanile o altre strutture frequentate principalmente da giovani.

2. I comuni possono individuare altri luoghi sensibili in cui si applicano le disposizioni di cui al comma 1, tenuto conto dell'impatto dell'apertura delle sale da gioco, **delle sale scommesse** e della collocazione degli apparecchi per il gioco sul contesto e sulla sicurezza urbana, nonché dei problemi connessi con la viabilità, l'inquinamento acustico e il disturbo della quiete pubblica.

3. È vietata qualsiasi pubblicità relativa all'apertura e all'esercizio di sale da gioco **o di sale scommesse** che si ponga in contrasto con l'articolo 7, commi 4, 4-bis e 5, del d.l. 158/2012, convertito dalla l. 189/2012.”



legge regionale n. 21/2014 concernenti la collocazione degli apparecchi e all'art. 3, comma 1, lettera c) relative l'obbligo di rendere disponibile il materiale informativo sui rischi correlati al gioco e sui servizi di assistenza a persone con patologie correlate al gioco d'azzardo patologico.

In proposito, nella relazione illustrativa della legge si osserva che l'“*adeguamento sembra in ogni caso dovuto alla luce della normativa statale che già lo prevedeva con il DL 158/2012 all'art. 7, co. 5 ultimo periodo. L'Allegato 3 della DGR 1246/2015 infatti già ne tiene conto all'interno del Progetto Campagna regionale di comunicazione. Si ritiene dunque che il maggior costo prevedibile per il materiale informativo sia già stato previsto negli atti attuativi. La modifica in esame quindi si può considerare attuabile con le risorse già rese disponibili.*”

A fronte del conseguente ampliamento delle attività di controllo affidate ai comuni, dovrebbe registrarsi anche un incremento delle sanzioni amministrative applicabili, la cui “*entità non è però quantificabile in questo momento*”. La relazione tecnica osserva peraltro come l'attività dei Comuni in materia fosse già prevista dalla legge n. 21/2014 senza oneri aggiuntivi meritevoli di copertura finanziaria. Allo stesso modo, neppure la modifica apportata dalla legge in esame necessita di alcun finanziamento.

## OSSERVAZIONI

Come evidenziato nella relazione tecnica, le disposizioni recate dalla legge n. 7/2017, che non prevede alcuna esplicita norma finanziaria, non comportano minori entrate né nuove o maggiori spese.

## 5.8 Legge regionale 10 luglio 2017, n. 8, “*Legislazione turistico regionale*”.

Di iniziativa della Giunta regionale.

La legge si propone l’obiettivo di ridefinire i contenuti del precedente “*Testo unico in materia di turismo*”, approvato con L.R. 12 luglio 2013, n. 13 ed oggetto di ricorso alla Corte Costituzionale da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ne aveva chiesto la dichiarazione di illegittimità in riferimento agli articoli 63 (commi 1 lettera b e 2) e 68, per violazione di principi fondamentali in materia di professioni posti dal legislatore statale ed all’articolo 73, per violazione del principio di libera circolazione dei servizi. La Giunta regionale ha ritenuto opportuno non costituirsi in giudizio provvedendo alla emanazione della legge in esame che, tra l’altro, all’articolo 59, comma 1, lettera a) dispone l’abrogazione del citato Testo Unico.

Di seguito si riportano le disposizioni della legge n. 8/2017 ritenute più significative ai fini della presente trattazione.

### CONTENUTI DELLA LEGGE

L’**Articolo 3** definisce le **funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo** attribuite alla Regione.<sup>20</sup>

L’**Articolo 6** prevede la redazione di un Documento triennale di indirizzo strategico sul turismo - *Masterplan* delle attività di promozione turistica e integrata.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ai sensi dell’**articolo 3**, la Regione “*a) promuove, qualifica e tutela in Italia e all'estero, anche in forma integrata, l'immagine unitaria e complessiva della Regione, anche attraverso i cammini e gli itinerari turistico-culturali di cui all'articolo 11, nel rispetto delle sue diverse componenti artistiche, storiche, culturali, ambientali e paesaggistiche;*

[...]

*f) favorisce e sostiene le iniziative realizzate da enti pubblici o da soggetti privati o da soggetti privati-pubblici associati volti alla valorizzazione delle eccellenze turistiche. La Giunta regionale, con proprio atto, ne disciplina i criteri e le modalità di sostegno;*

[...]

*o) effettua la vigilanza e il controllo sulle strutture e sulle attività ricettive, sull'attività di organizzazione e intermediazione di viaggi, prive della segnalazione certificata di inizio attività, nonché sull'esercizio delle professioni turistiche prive del titolo abilitante;*

*p) effettua la vigilanza e il controllo sulle attività connesse alla statistica sul turismo.*

[...]

*5. La Regione concorre alla elaborazione e all'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali di settore e promuove atti di intesa e di concertazione con lo Stato e le altre Regioni, nonché con le istituzioni europee.”*

<sup>21</sup> **Articolo 6** (“*Documento triennale di indirizzo strategico sul turismo - Masterplan delle attività di promozione turistica e integrata*”):

“*La Giunta regionale [...] adotta il documento triennale di indirizzo strategico sul turismo-masterplan delle attività di promozione turistica e integrata e lo trasmette all'Assemblea legislativa per l'approvazione.*

[...] *Ogni anno la Giunta regionale, entro il 30 ottobre, presenta alla Commissione consiliare competente una relazione sullo stato di conformità e coerenza dell'attività svolta rispetto al masterplan delle attività di promozione turistica e integrata approvato dall'Assemblea legislativa.”*

L'**articolo 7** istituisce il Comitato regionale per le politiche di supporto al turismo ed alla promozione integrata.<sup>22</sup>

L'**articolo 8** disciplina l'attività di "*Film Commission*" esercitata dalla Regione, per la quale "*si intendono le azioni volte alla promozione dell'Umbria attraverso la realizzazione di produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali, che valorizzino il patrimonio storico, artistico, architettonico, paesaggistico e le eccellenze del territorio.*"

La Giunta approva, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare, un piano di azioni per l'attività di *Film Commission* con indicazione delle iniziative e dei progetti da realizzare e l'indicazione delle risorse necessarie, in conformità con la programmazione triennale delle attività di promozione turistica ed integrata.

Alla promozione e valorizzazione dei cammini e degli itinerari turistico-culturali è dedicato l'intero **Capo II**. In particolare l'**articolo 11** prevede che "*la Regione, nel rispetto della normativa statale e dell'Unione europea, persegue la promozione e la valorizzazione turistica dei cammini e degli itinerari turistico-culturali [...] compresi [quelli] inseriti nella rete escursionistica regionale*".

L'**articolo 14** disciplina le Associazioni pro-loco al fine di sostenerne le attività.<sup>23</sup>

L'**articolo 15** propone una nuova classificazione delle tipologie di strutture ricettive turistiche (servizi alberghieri, esercizi extralberghieri, esercizi all'aria aperta, residenze d'epoca), che non comprende più i *motels*, gli alberghi residenziali e le residenze della salute-*beauty farm*. Tra gli esercizi extralberghieri, vengono inclusi gli affittacamere, i *bed and breakfast*, gli agriturismi, le fattorie didattiche e le fattorie sociali. Relativamente alle case e appartamenti per vacanze, agli esercizi di affittacamere e ai *bed and breakfast*, la legge ne ammette la gestione in forma imprenditoriale, prevedendo altresì che l'attività di affittacamere possa svolgersi anche in più stabili purché ubicati nello stesso territorio comunale e con un numero massimo di posti letto. In

---

<sup>22</sup> **Articolo 7** ("*Comitato regionale per le politiche di supporto al turismo ed alla promozione integrata*"):  
"*È istituito, senza oneri a carico del bilancio regionale, il Comitato regionale per le politiche di supporto al turismo ed alla promozione integrata quale strumento di confronto e di ausilio per la predisposizione del Masterplan triennale delle attività di promozione turistica integrata di cui all'articolo 6.*"

<sup>23</sup> **Articolo 14** ("*Associazioni pro-loco*"):

1. *La Regione riconosce e sostiene le pro-loco come strumento della accoglienza turistica di base.*
2. *Le pro-loco sono associazioni organizzate in modo volontario e senza scopo di lucro che realizzano l'attività di valorizzazione delle risorse turistiche, naturalistiche, enogastronomiche e sociali locali e concorrono a diffondere le tradizioni e la cultura dei rispettivi territori.*
3. *È istituito l'elenco regionale delle pro-loco, gestito ed aggiornato periodicamente dalla struttura regionale competente in materia di turismo.*
4. *L'elenco di cui al comma 3 è pubblicato sul portale istituzionale regionale.*
5. *La Giunta regionale, con regolamento, disciplina modalità, criteri e procedure per l'iscrizione nell'elenco di cui al comma 3 e per il sostegno di cui al comma 1.*"

merito alle case religiose di ospitalità, rispetto alla precedente disciplina è stato eliminato il vincolo per cui l'ospitalità in questione doveva avere una durata non inferiore a due giorni. Alle *country house* è ora consentita la somministrazione di alimenti e bevande nel rispetto della normativa vigente, mentre non subiscono particolari modifiche le attività legate all'organizzazione ed intermediazione di viaggi.

L'**articolo 33** istituisce la *Commissione per le residenze d'epoca*.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> **Art. 33:** “1. È istituita presso la struttura regionale competente in materia di turismo la Commissione per le residenze d'epoca, nominata dalla Giunta regionale.

2. La Commissione esprime parere obbligatorio e vincolante sulla sussistenza dei requisiti delle residenze d'epoca di cui all'articolo 32 commi 1, 2 e 3, essenziali per il mantenimento della classificazione, attestati dal titolare ai sensi dell'articolo 35, comma 4.

3. La Giunta regionale, con proprio atto, definisce le modalità ed i termini per l'espressione del parere di cui al comma 2 nonché il funzionamento e la composizione della Commissione. Ai componenti della Commissione, non dipendenti regionali, spetta il rimborso delle spese effettivamente sostenute per l'espletamento delle funzioni nel rispetto della normativa vigente.”

## **Gli articoli 39<sup>25</sup> e 48<sup>26</sup> e 53<sup>27</sup> definiscono il trattamento sanzionatorio delle condotte in violazione**

- 
- <sup>25</sup> **Art. 39:** “1. Chiunque apre o gestisce una attività ricettiva senza aver presentato la SCIA, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente.
2. Chiunque dichiara in sede di SCIA requisiti della struttura o servizi inesistenti di cui all'articolo 35, commi 2 e 4, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 3.000,00.
3. Chiunque non dichiara ai sensi dell'articolo 35, comma 6, la modifica di caratteristiche della struttura o di elementi contenuti nella SCIA che fanno venir meno i requisiti per l'esercizio dell'attività stessa di cui all'articolo 35, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 3.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente.
4. Chiunque, ai sensi dell'articolo 36, comma 7, interrompe temporaneamente l'attività, senza averne data preventiva comunicazione al SUAPE del Comune competente per territorio, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.
5. Chiunque supera la capacità ricettiva dichiarata nella SCIA ai sensi dell'articolo 35, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 4.000,00.
6. Chiunque, nelle strutture ricettive, somministra cibi e bevande senza le prescritte autorizzazioni, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 4.000,00, ed alla cessazione dell'attività di somministrazione, nel rispetto della normativa vigente.
7. Chiunque non espone o espone in modo non visibile la SCIA ed il dettaglio struttura ai sensi dell'articolo 36, comma 3, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.
8. Chiunque espone o pubblicizza con qualunque mezzo dati non conformi rispetto a quanto dichiarato nella SCIA e nel dettaglio struttura, ai sensi dell'articolo 35, commi 2 e 3 o un livello di classificazione diverso da quello dichiarato ai sensi dell'articolo 35, comma 5, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.
9. Chiunque pubblicizza con qualunque mezzo la propria struttura ricettiva senza indicare le proprie generalità dichiarate nella SCIA e la Partita IVA ove prevista ai sensi dell'articolo 36, comma 2, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a 5.000,00.
10. Chiunque non fornisce i servizi obbligatori per la tipologia ricettiva previsti nel regolamento di attuazione di cui all'articolo 56, comma 1, lettera a) o per la classificazione attribuita, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 4.000,00.
11. Chiunque non effettua nel termine stabilito la comunicazione mensile di cui all'articolo 36, comma 5, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 4.000,00.
12. Chiunque non comunica annualmente al Comune il rinnovo della polizza assicurativa di responsabilità civile di cui all'articolo 36, comma 6 è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.
13. Chiunque non rispetta i provvedimenti adottati dal Comune ai sensi dell'articolo 35, comma 12 è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente in materia.
14. I proventi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 1 e 11 sono introitati a titolo definitivo dalla Regione cui spetta la determinazione e l'irrogazione della sanzione secondo le procedure di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale) e alla legge regionale 30 maggio 1983, n. 15 (Norme per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di competenza della Regione o di Enti da essa delegati). Il relativo gettito è destinato a finanziare l'attività di vigilanza e controllo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica.”
15. I proventi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12 e 13 sono introitati a titolo definitivo dal Comune competente per territorio cui spetta la determinazione e l'irrogazione della sanzione, secondo le procedure di cui alla L. 689/1981 ed alla L.R. 15/1983.”

### <sup>26</sup> **Articolo 48 (Sanzioni amministrative) - (In vigore dal 13 luglio 2017):**

- “1. Chiunque intraprende o svolge in forma continuativa od occasionale, eccettuati i casi previsti dagli articoli 46 e 47, con ogni modalità o mezzo idoneo, anche senza scopo di lucro, le attività di cui all'articolo 41, senza avere presentato la SCIA, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente.
2. Chiunque esercitando un'attività diversa da quella di agenzia di viaggio e turismo intraprende o svolge, in forma continuativa od occasionale, le attività proprie dell'agenzia di viaggio e turismo, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente.
3. Le associazioni nazionali senza scopo di lucro, che intraprendono o svolgono attività proprie dell'agenzia di viaggi e turismo senza il possesso dei requisiti o in violazione degli obblighi previsti dall'articolo 46, sono soggette alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività nel rispetto della normativa vigente.
4. Il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo che utilizza o espone una denominazione diversa da quella dichiarata ai sensi dell'articolo 44, comma 1 è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 2.000,00.

della legge.

Il comma 14 dell'articolo 39 prevede che i proventi della irrogazione di sanzioni sia *“destinato a finanziare l'attività di vigilanza e controllo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica”* di competenza della Regione. Allo stesso modo, il gettito proveniente dalle sanzioni di cui all'articolo 48 *“è destinato a finanziare l'attività di vigilanza e controllo [di competenza della Regione] di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica.”*, mentre i proventi delle sanzioni di cui all'articolo 53 sono destinati *“a finanziare l'attività di vigilanza e controllo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica”*.

La norma finale di cui all'articolo 57 promuove la *“costituzione di una Fondazione di partecipazione denominata “Umbria Film Commissione”<sup>28</sup>*

---

5. Il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo, che pubblica o diffonde programmi di viaggio in contrasto con quanto disposto dall'articolo 38 dell'allegato 1 del D.Lgs. n. 79/2011 ovvero non rispetta il contenuto dei predetti programmi nell'esecuzione del contratto di viaggio, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.

6. I soggetti di cui all'articolo 47 che svolgono attività propria delle agenzie di viaggio e turismo senza avere presentato la comunicazione e in violazione degli obblighi previsti dallo stesso articolo 47 sono soggetti alla sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente.

7. La mancata comunicazione di cui all'articolo 43, comma 3, è soggetta all'applicazione della sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 4.000,00.

8. Il titolare dell'agenzia di viaggio e turismo che pubblicizza con qualunque mezzo la propria attività senza indicare le proprie generalità dichiarate nella SCIA e la Partita IVA, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.

9. Il titolare della filiale dell'agenzia di viaggio e turismo che pubblicizza con qualunque mezzo la propria attività senza indicare le proprie generalità dichiarate nella Comunicazione e la Partita IVA, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 5.000,00.

10. Chiunque non rispetta i provvedimenti adottati dalla Regione ai sensi dell'articolo 43, comma 7 è soggetto ad una sanzione amministrativa da euro 3.000,00 a euro 10.000,00 ed alla chiusura dell'attività, nel rispetto della normativa vigente in materia.

11. I proventi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 1, 2, 3 e 6 sono introitati a titolo definitivo dalla Regione cui spetta la determinazione e l'irrogazione della sanzione, secondo le procedure di cui alla L. 689/1981 ed alla L.R. 15/1983. Il relativo gettito è destinato a finanziare l'attività di vigilanza e controllo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica.”

“12. I proventi delle sanzioni amministrative di cui ai commi 4, 5, 7, 8, 9 e 10 sono introitati a titolo definitivo dal Comune competente per territorio cui spetta la determinazione e l'irrogazione della sanzione, secondo le procedure di cui alla L. 689/1981 ed alla L.R. 15/1983.”

<sup>27</sup> **Art. 53** (“Sanzioni amministrative”).

1. Chiunque esercita una delle professioni turistiche di cui all'articolo 49 senza la prescritta abilitazione è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 1.000,00 a euro 2.000,00.

2. Chiunque esercita una delle professioni turistiche di cui all'articolo 49 in una lingua straniera per la quale non è abilitato è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.

3. Chiunque svolge le attività di cui all'articolo 49 privo della documentazione attestante il diritto all'esenzione dall'obbligo dell'abilitazione professionale di cui all'articolo 52 è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.

4. Chiunque si avvale delle prestazioni professionali di un soggetto che esercita una delle professioni turistiche di cui all'articolo 49 senza la prescritta abilitazione è soggetto alla sanzione amministrativa da euro 300,00 a euro 500,00.

5. I proventi delle sanzioni amministrative sono introitati a titolo definitivo dalla Regione cui spetta la determinazione e l'irrogazione della sanzione, secondo le procedure di cui alla L. 689/1981 ed alla L.R. 15/1983. Il relativo gettito è destinato a finanziare l'attività di vigilanza e controllo di cui all'articolo 3, comma 1, lettera o) e gli interventi di promozione turistica.”

<sup>28</sup> **Art. 57** (“Norme transitorie e finali”).

[...]

## COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria prevista dall'articolo 54 prevede che:

*“1. Al finanziamento degli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e s.m.i., con quanto annualmente stanziato nel bilancio di previsione regionale, per gli esercizi finanziari 2017 e successivi, alle seguenti Missioni, Programmi e Titoli:*

*a) Missione 07 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 1 "Spese correnti" per gli interventi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), f), o) e p) e comma 5, all'articolo 6, all'articolo 8 e all'articolo 14;*

*b) Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 11 "Altri servizi generali", Titolo 1 "Spese correnti" per le spese di cui all'articolo 33.*

*2. Gli oneri finanziari derivanti dal conferimento da parte della Regione Umbria alla Fondazione di partecipazione "Umbria Film Commission" di cui all'art. 57, comma 4, trovano copertura come quota parte delle risorse stanziato ai fini delle attività di Film Commission, di cui all'art. 8 della presente legge.*

*3. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le variazioni al bilancio di previsione regionale per l'iscrizione degli introiti derivanti dalle sanzioni di cui agli articoli 39, 48 e 53, nella parte entrata al Titolo 3 "Entrate extratributarie", Tipologia 2 "Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" e nella parte spesa alla Missione 07 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 1 "Spese correnti".*

*4. Gli interventi di cui all'articolo 13 sono finanziati con le risorse di cui all'articolo 15, comma 1, lett. d) della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative" iscritte alla Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo I "Spese correnti".*

Dalle risultanze del bilancio di previsione 2017 si può constatare che:

---

*4. Al fine di attrarre nel territorio umbro produzioni cinematografiche e audiovisive nazionali e internazionali che valorizzino il patrimonio storico, artistico, architettonico, paesaggistico e le eccellenze dell'Umbria e favoriscano anche l'occupazione e lo sviluppo dell'economia turistica, la Regione promuove, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la costituzione, in conformità alle disposizioni del codice civile, di una Fondazione di partecipazione denominata "Umbria Film Commission". Possono far parte della Fondazione, oltre alla Regione, le Province, i Comuni e altri soggetti pubblici e privati. La Giunta regionale elabora lo schema di statuto che regola la Fondazione.”*

- alla Missione 01, Programma 11, Titolo I risulta autorizzata nel 2017 una spesa di 8.657.050,05 Euro di competenza e 8.793.491,82 Euro di cassa;
- alla Missione 07, Programma 01, Titolo I risulta autorizzata nel 2017 una spesa di 1.948.365,23 Euro di competenza e 2.064.299,33 di cassa;
- alla Missione 18, Programma 01, Titolo I risulta autorizzata nel 2017 una spesa di 10.024.152,07 Euro di competenza e 11.624.152,07 di cassa;

## OSSERVAZIONI

Il citato articolo 54 stabilisce che, a partire dall'esercizio finanziario 2017, al finanziamento degli oneri derivanti dall'applicazione della legge n. 8/2017 si provvede con quanto annualmente stanziato nel bilancio di previsione regionale in determinati voci di spesa. In proposito occorre rilevare come nella relazione tecnica non si evidenzia l'entità delle spese necessarie ai fini della attuazione della legge in esame né si dia dimostrazione della congruità della somma stanziata nella missione richiamata al comma 1 e destinata al finanziamento di spese plurime, ai fini della copertura anche delle spese in esame.

La previsione di finanziare gli oneri correlati alle nuove attività/iniziativae previste dalla legge (cfr. articoli 39, comma 14, 48, comma 11, e 53 comma 5) con i proventi delle sanzioni, si basa su un metodo di copertura non corretto ove si consideri la natura straordinaria ed aleatoria di dette entrate che, in quanto tali, non possono garantire la correttezza delle attività e delle funzioni di controllo previste dalla legge.

Deve rilevarsi altresì come la miriade di attività/iniziativae prefigurate dalla legge, tutte portatrici di nuovi oneri, possano non trovare sistematica attuazione, in assenza di differenziate, specifiche coperture finanziarie. Con la conseguenza di rimettere all'organo amministrativo la scelta delle attività/iniziativae da attuare in via prioritaria e di quelle che potrebbero, per converso, non trovare affatto attuazione. La individuazione di plurime iniziative che non appaiono coordinate e classificate in ordine prioritario, unitamente alle marcate carenze e/o incertezze delle tecniche di copertura utilizzate si riflettono in negativo sulla concreta realizzazione degli obiettivi prefigurati dal legislatore e, in ultima istanza, sulla qualità della legge.



## **5.9 Legge regionale 10 luglio 2017, n. 9, “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 20 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali)*”.**

Di iniziativa del Consiglio delle Autonomie Locali.

### **CONTENUTI DELLA LEGGE**

La legge in esame interviene sulla legge regionale 16 dicembre 2008, n. 20 “*Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali*”, al fine di puntualizzare e meglio definire i procedimenti che ne regolano le attività e le competenze.

Da evidenziare il comma 2 dell’art. 5 che, in sostituzione del comma 2 dell’articolo 13 della suddetta l.r. 20/2008 così recita:

*“2. Ai componenti del CAL, compresi il Presidente ed i due Vice Presidenti del CAL, che risiedono fuori dal capoluogo regionale, è corrisposto il rimborso delle spese effettivamente sostenute secondo i criteri disciplinati nel regolamento interno di cui all’articolo 9, comma 2, per la partecipazione ad ogni seduta del CAL o delle sue articolazioni funzionali.*

*2-bis. Al Presidente ed ai due Vice Presidenti del CAL, che risiedono fuori dal capoluogo regionale, è corrisposto inoltre il rimborso delle spese effettivamente sostenute, secondo i criteri disciplinati nel regolamento interno di cui all’art. 9, per la effettiva partecipazione alle sedute dell’Ufficio di Presidenza del CAL o per la partecipazione ad incontri o riunioni legati all’attività del CAL che si tengono presso la sede del CAL stesso nonché nei casi di missioni ed incarichi per conto del CAL.”*

Il regolamento del CAL, approvato con delibera del 28.02.2016, non reca disposizioni concernenti il rimborso delle spese.

Nella versione sostituita della presente legge il predetto articolo 13 prevedeva che: “2. *Ai componenti del CAL e del suo Ufficio di Presidenza è corrisposto il solo rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nei casi e nella misura indicati dall’art. 84, comma 1, del D.lgs. 267/2000*”.

A sua volta l’articolo 84, comma 1, del TUEL prevede che “*Agli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, previa autorizzazione del capo dell’amministrazione, nel caso di componenti degli organi esecutivi, ovvero del presidente del consiglio, nel caso di consiglieri, è dovuto esclusivamente il rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute nella misura fissata con decreto del Ministro dell’interno e del Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali*”.

Di seguito si riportano gli articoli 1 e 2 del Decreto del Ministero dell’Interno 4 agosto 2011:

Art. 1 - Oggetto:

*“1. Le disposizioni del presente decreto si applicano agli amministratori degli enti locali, di cui*

*all'art.77, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che, in ragione del proprio mandato, si rechino fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente presso cui svolgono le funzioni pubbliche.*

*2. Agli amministratori di cui al comma 1 spetta il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno effettivamente sostenute e documentate, in misura comunque non superiore a quanto previsto dal presente decreto”.*

Art. 2 - Rimborso delle spese di viaggio:

*“1. In occasione di missioni istituzionali svolte fuori dal capoluogo del comune ove ha sede l'ente di appartenenza, agli amministratori degli enti locali spetta il rimborso delle spese di viaggio entro i limiti stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro del personale dirigente del computo Regioni - autonomie locali.”*

## COPERTURA FINANZIARIA

L'Assemblea legislativa, nella relazione che affronta l'analisi tecnico-finanziaria della legge, ritiene che la stessa *“non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale e potrebbe anzi determinare complessive economie di spesa nel breve periodo”.*

Sono stati acquisiti agli atti:

- atto n. 847 - deliberazione n. 1 del 21.09.2016 del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria - di proposta di legge;
- atto n. 847/BIS di approvazione della legge da parte della I Commissione consiliare permanente – Affari istituzionali e comunitari;
- deliberazione n. 176 del 27.06.2017 dell'Assemblea legislativa di approvazione della legge regionale “Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 dicembre 2008, n. 20 (Disciplina del Consiglio delle Autonomie locali)”;
- relazione di accompagnamento;
- proposta di emendamento all'atto n. 847 del 17.05.2017;
- emendamento all'atto 847 del 23.05.2017;
- emendamento all'atto 847 del 24.05.2017;
- emendamento aggiuntivo all'art. 4 dell'atto n. 847/bis.

## CONSIDERAZIONI

La nuova legge innova il trattamento del rimborso spese spettante agli organi del CAL.

A differenza della pregressa normativa, infatti, il rimborso, prima limitato alle sole spese di viaggio per missioni effettuate “*fuori del capoluogo del comune*” ove ha sede l’Ente, ora viene esteso in generale alle “*spese effettivamente sostenute*” secondo i criteri desumibili dal regolamento di organizzazione del CAL (che, tuttavia, è priva di disposizioni in merito) e, limitatamente al Presidente e ai due Vice Presidenti “*che risiedono fuori dal capoluogo regionale*”, oltre che alle spese sostenute per la partecipazione alle riunioni del CAL, anche alle “*missioni e incarichi per conto del CAL*”.

Di fatto il rimborso può avere ad oggetto anche spese ulteriori rispetto a quelle di viaggio.

Non vi è dubbio che, sotto il menzionato oggetto, la legge non è neutra in quanto reca previsioni che sottendono obblighi di spesa indefettibili al ricorrere di determinati presupposti.

Della quantificazione e della copertura di tali oneri non modulabili avrebbe dovuto farsi carico direttamente la stessa legge, sulla base di una previsione articolata delle attività degli organi del CAL che possano dar luogo a spese rimborsabili.

**5.10 Legge regionale 28 luglio 2017, n. 11, “Assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”.**

Di iniziativa della Giunta regionale.

**CONTENUTI DELLA LEGGE**

A differenza del Titolo I, che attiene all’assestamento del bilancio di previsione 2017-2019, il Titolo II della legge in esame reca numerose norme in materia di entrata e di spesa.

**L’articolo 7** autorizza la concessione di un contributo annuo di 150.000,00 euro all’Istituto Superiore di Studi Musicali “Giulio Briccialdi” di Terni.

**L’articolo 8** interviene sulla legge regionale n. 4 del 30 marzo 2011 (*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2011 in materia di entrate e di spese*) al fine di prorogare al 2017 la riduzione del 10 per cento degli importi risultanti al 30 aprile 2010 per le indennità, i compensi, i gettoni di presenza, le retribuzioni e altre somme corrisposte agli organi di indirizzo, direzione e controllo di Enti ed Agenzie regionali.

**L’articolo 9** aggiunge all’art. 8 della l.r. 28 luglio 2016, n. 9 (*Autorizzazione all’acquisto di immobili*), il seguente comma: “*3 bis. Le concessioni regionali relative all’utilizzazione da parte di imprese delle aree industriali di cui al comma 1, lettere a) e b) in considerazione degli obiettivi regionali di sviluppo socio economico dei territori interessati, non possono avere una durata superiore ad anni trentacinque.*”

**L’articolo 10** autorizza la concessione di un contributo annuo di 300.000,00 euro, al finanziamento delle attività dell’Associazione regionale allevatori dell’Umbria (A.R.A. Umbria).

**L’articolo 11**, intervenendo sulla legge regionale 28 dicembre 2016, n. 16 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2017-2019 della Regione Umbria – Legge di stabilità regionale 2017*), ne sostituisce i commi 1 e 2 dell’articolo 5, al fine di modificare il procedimento amministrativo volto all’erogazione del contributo straordinario di solidarietà in sostegno delle popolazioni investite dalla crisi sismica del 2016, già previsto dalla medesima legge n. 16/2016.

**COPERTURA FINANZIARIA**

Il comma 2 del citato **articolo 7** prevede che “*All’onere di cui al comma 1 si fa fronte mediante pari autorizzazione di spesa, in termini di competenza e di cassa, a valere sulla Missione 4 – Istruzione e diritto allo studio, Programma 04 – Istruzione universitaria del bilancio di previsione 2017-2019*”.

La norma di cui all’**articolo 8** comporta una minore spesa e non rileva ai fini della presente trattazione.

La neutralità della norma di cui all'**articolo 9**, seppure non affermata nella relazione tecnica, si ricollega alla finalità di fissare un limite temporale massimo per le concessioni regionali di aree industriali.

Il comma 1 del predetto **articolo 10** dispone che *“Per il finanziamento delle attività dell'Associazione regionale allevatori dell'Umbria (A.R.A. Umbria) è autorizzata la spesa, in termini di competenza e di cassa, di euro 300.000,00 con imputazione alla Missione 16 - Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, Programma 01 - Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare, Titolo I - Spese correnti.”*

La modifica apportata dall'**articolo 11**, come si afferma nella relazione tecnica *“non comporta oneri finanziari aggiuntivi a quelli già previsti”* dall'articolo 5.

Sono stati acquisiti:

- atto n. 1218 - deliberazione n. 733 del 29.09.2016 della Giunta regionale - di disegno di legge;
- atto n. 1218/BIS di approvazione della legge da parte della I Commissione consiliare permanente – Affari istituzionali e comunitari;
- deliberazione n. 191 del 25.07.2017 dell'Assemblea legislativa di approvazione della legge regionale *“Assestamento del bilancio di previsione 2017-2019 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”*;
- emendamenti all'atto 1218 (Assestamento bilancio previsione 2017-2019);
- relazione di accompagnamento.

## CONSIDERAZIONI

Per la copertura della spesa obbligatoria contemplata all'articolo 7, quantificata in 150.000,00 euro, la legge indica la Missione 04 (Istruzione e diritto allo studio), Programma 04 (Istruzione universitaria) del bilancio di previsione 2017-2019.

Nel predetto Programma 04 è iscritta per ciascuno degli anni 2017-2018-2019 la somma complessiva di 13.888.084,19, evidentemente stanziata per il finanziamento anche di altre spese di cui tuttavia non si conosce la tipologia né l'ammontare.

Neppure la relazione tecnica si fa carico di dimostrare l'effettività della copertura indicata nel presupposto della adeguatezza dello stanziamento previsto per un importo superiore, ma destinato a finanziare una pluralità di spese.

Considerazione analoga a quella appena svolta valga per la copertura della spesa autorizzata

all'articolo 10, imputata alla Missione 16 del bilancio di previsione, pur in assenza di informazioni sulla adeguatezza delle relative risorse finanziarie.

## **5.11 Legge regionale 3 agosto 2017, n. 12, “Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali – Proroga termini.”**

Di iniziativa della Giunta regionale.

### **CONTENUTI DELLA LEGGE**

La legge in esame è composta di 12 articoli che apportano modifiche ad altrettante leggi regionali nei termini di seguito evidenziati.

L'**articolo 1** elimina, fra i requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'*“assenza di titolarità da parte dei componenti di nucleo familiare di beni mobili registrati il cui valore complessivo sia superiore a euro 10.000,00, ad eccezione dei casi in cui tale valore risulti superiore al suddetto limite per l'accertata necessità di utilizzo di tali beni per lo svolgimento della propria attività lavorativa”*.

L'**articolo 2** consente ai comuni di prorogare non oltre il 31 agosto 2020 i termini entro cui i soggetti gestori - sia pubblici che privati — devono effettuare gli interventi di adeguamento delle strutture per il funzionamento dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.

L'**articolo 3** interviene sull'articolo 18 della l.r. 6/2006, per consentire all'ADiSU (Agenzia per il diritto allo studio universitario dell'Umbria) di procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione, oltre che di forniture e servizi, anche di *“lavori”*.

L'**articolo 4**, nel modificare l'art. 15 della l.r. n. 19/2009 concernente la *“Tutela sanitaria”*, con riguardo alle *“Palestre della salute”* prevede che la Giunta regionale, nel proprio regolamento, fornisca *“indirizzi per la prescrizione e la somministrazione dei programmi”* di esercizio fisico da svolgere nelle *“palestre della salute”*, individuate dalla Regione tramite una procedura di certificazione.

L'**articolo 5** integra la l.r. 23 dicembre 2011, n. 18 (*Collegato alla manovra di bilancio 2011*) disponendo che l'Ufficio di presidenza, limitatamente alle manifestazioni ed eventi promossi dall'Assemblea legislativa, stabilisca con propria deliberazione i criteri e le modalità per l'erogazione di contributi alla promozione di manifestazioni ed eventi coerenti con gli obiettivi della programmazione regionale ovvero finalizzati alla valorizzazione del territorio e del sistema economico, sociale e culturale della regione; aggiunge altresì che tali *“contributi sono finanziati nei limiti della disponibilità del competente capitolo di bilancio dell'Assemblea legislativa”*.

L'**articolo 6**, in deroga al divieto imposto dall'art. 67, comma 2, della legge n. 118/2011, consente ai consorzi di bonifica, di assumere personale a tempo determinato *“fermo restando l'invarianza della spesa complessiva sostenuta nell'anno precedente a quello di eventuale assunzione”*.

L'**articolo 7** prevede che i risparmi conseguenti alla *“riduzione stabile del fondo della retribuzione di*

*posizione e di risultato della dirigenza” vadano ad incrementare il “fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale non dirigente” a beneficio del personale non solo degli “enti dipendenti dalla Regione” ma anche dell’Assemblea legislativa.*

L'**articolo 8** reca integrazioni e modifiche alla legge regionale 17 maggio 2013, n.11 (*Norme di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti - Soppressione degli ambiti territoriali integrati*). In particolare, il comma 3 consente all’Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI) - soggetto tecnico di regolazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti - di soddisfare il proprio fabbisogno di personale “*mediante: a) trasferimenti e comandi del personale degli enti locali; b) trasferimenti e comandi di personale dell’amministrazione regionale o Aziende e Agenzie regionali*”.

L'**articolo 9** reca integrazioni alla legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (*Testo unico in materia di commercio*). In particolare, dopo aver implementato le previsioni del regolamento regionale sul commercio del 25 marzo 2010, n. 7, comprendendovi “*la redazione dello studio progettuale di sviluppo e di incidenza [...] relativamente agli aspetti trasportistici e infrastrutturali*”, vi inserisce l’articolo 10 bis, secondo cui “*gli interventi relativi alle grandi strutture di vendita sono subordinati alla corresponsione di un onere aggiuntivo, a favore del Comune competente, calcolato in una percentuale non superiore al venti per cento degli oneri di urbanizzazione primaria di cui all' articolo 131 della l.r. n. 1/2015 , posto a carico del soggetto privato in fase di rilascio dell'autorizzazione commerciale.*”

L'**articolo 10** sostituisce, al comma 1 dell’articolo 7 della l.r. 2/2017, le parole “*dell’Agenzia per il diritto allo studio universitario*” con il proprio acronimo ADiSU.

L'**articolo 11** modifica, al comma 17 dell’articolo 57 della l.r. 8/2017, i termini di cui agli articoli 16 e 17 del regolamento regionale 2/2008, entro i quali realizzare e dimostrare i requisiti per le piscine di tipo A2 inserite in strutture ricettive.

L'**articolo 12** interviene sulla legge regionale 2 aprile 2015 n. 10 (*Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali*), prorogando, “*dal giorno successivo alla loro scadenza naturale, fino al 31 ottobre 2017*” gli organi degli ambiti territoriali di caccia (A.T.C.) individuati al comma 3 (Comitato di gestione, Presidente, Ufficio di presidenza, Collegio dei revisori dei conti).

## **COPERTURA FINANZIARIA**

La legge non contempla disposizioni finanziarie, fatta eccezione per il finanziamento dei contributi relativi a manifestazioni ed eventi promossi dall’Assemblea legislativa di cui all’articolo 5, i quali “*sono finanziati nei limiti della disponibilità del competente capitolo di bilancio dell’Assemblea*



*legislativa*". Ciò a differenza dei contributi promossi dalla Giunta, la cui copertura finanziaria, in conformità al disposto dell'articolo 10 della l.r. n. 4/2011, è demandata annualmente alla legge di bilancio.

Nell'affrontare l'analisi tecnico-finanziaria della legge in esame, l'Assemblea legislativa afferma nella relazione tecnica che la stessa "*non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale*".

Sono stati acquisiti agli atti:

- atto n. 1284 - deliberazione n. 866 del 25.07.2017 della Giunta regionale - di disegno di legge;
- atto n. 1284/BIS di approvazione della legge da parte della I Commissione consiliare permanente – Affari istituzionali e comunitari;
- deliberazione n. 193 del 02.08.2017 dell'Assemblea legislativa di approvazione della legge regionale "*Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali – Proroga termini*";
- relazione di accompagnamento;
- emendamento n. 1284 del 26.07.2017;
- emendamento all'atto 1284/bis del 25.07.2017.

## CONSIDERAZIONI

Contrariamente a quanto apoditticamente si afferma nella relazione tecnica, non è escluso che la legge in esame, in relazione al contenuto degli articoli 5, 7 e 8, possa produrre effetti finanziari sul bilancio regionale.

In particolare, il disposto dell'**articolo 5** comporta oneri non distintamente quantificati la cui copertura è genericamente demandata alle "*disponibilità del competente capitolo di bilancio dell'Assemblea legislativa*"; nulla si aggiunge - neppure nella relazione tecnica – in ordine alla dimensione finanziaria della norma, che si qualifica pertanto come disposizione meramente programmatoria.

L'**articolo 7** incrementa il "*fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale non dirigente*", attingendo alle economie realizzate sul trattamento economico dei dirigenti. Né la legge né la relazione tecnica si soffermano tuttavia sulla entità delle risorse destinate al predetto fondo, anche in relazione ai risparmi di spesa effettivamente realizzati che dovrebbero individuare il limite massimo delle somme oggetto di assegnazione, tenendo conto peraltro delle risorse già destinate al Fondo del personale degli enti dipendenti dalla Regione.

Anche l'**articolo 8** avrebbe meritato adeguate considerazioni in merito agli effetti finanziari indotti dalla norma che dispone "*trasferimenti*" e "*comandi*" presso l'AURI del personale della Regione,

delle Aziende e Agenzie regionali, nonché degli enti locali; sarebbe stato utile conoscere, in particolare, le unità di personale coinvolte e le relative spese che necessariamente conseguiranno quanto meno al loro “comando”, non senza valutarne l’impatto sull’organizzazione e il funzionamento degli enti di provenienza del medesimo personale.

**5.12 Legge regionale 3 agosto 2017, n. 13, “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 19 ottobre 2012, n. 16*” (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile).**

Di iniziativa consiliare.

## CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame interviene sulla legge 19 ottobre 2012, n. 16 “*Ulteriori modificazioni della legge regionale 19 ottobre 2012, n. 16*” (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile – Integrazione alla l.r. 14.10.2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – Abrogazione della l.r. 19.06.2002, n. 12), al fine di apportarvi, tra l’altro, le seguenti modifiche/integrazioni:

- **l’articolo 1, comma 1**, inserisce il comma 4-bis all’articolo 6-bis della legge n. 16/2012, al fine di consentire alla “*Commissione d’inchiesta o speciale*” (composta da Consiglieri regionali) di integrare i componenti dell’*“Osservatorio sulla criminalità organizzata e l’illegalità”* con “*ulteriori designazioni, per una sola volta*” da parte delle organizzazioni dei lavoratori e delle imprese. Si evidenzia al riguardo che, ai sensi dell’art. 6-bis, comma 8 della l.r. 16/2012, “*la partecipazione alle sedute dell’Osservatorio è a titolo gratuito*”;
- **l’articolo 1, comma 3**, consente alla Commissione d’inchiesta di richiedere alla competente struttura del Consiglio regionale di implementare il personale degli “*uffici di supporto agli organi di direzione politica del Consiglio regionale*”, di cui all’articolo 4-bis della legge n. 21/2007, che a loro volta supportano l’Ufficio di Presidenza della Commissione d’inchiesta o speciale; la stessa Commissione può chiedere altresì di organizzare seminari e convegni inerenti alle proprie funzioni.

## COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria riportata all’art. 2 vale ad estendere l’impiego dei fondi stanziati nel bilancio di previsione di cui alla missione 03 (“*Ordine pubblico e sicurezza*”) programma 02 (“*Sistema integrato di sicurezza urbana*”), alla generalità delle spese importate dalla legge n. 16 del 2012, ivi comprese quelle indotte dalla legge n. 13/2017.

L’Assemblea legislativa, nel relazionare sugli effetti finanziari, ritiene che la legge in esame “*non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale*”; nello specifico, in merito all’articolo 1, si

osserva che “*anche i partecipanti, eventualmente individuati ai sensi della modifica che ora si propone, sarebbero soggetti a quanto previsto dal comma 9 dell’art. 6-bis della l.r. 16/2012*”, secondo cui la “*partecipazione alle sedute dell’Osservatorio è a titolo gratuito*”.

Anche la norma di cui al comma 3 dell’articolo 1, introdotta con un emendamento consiliare, - a giudizio dei Consiglieri proponenti - “*non comporta oneri finanziari in quanto le attività da esse individuate trovano la necessaria copertura nell’ambito delle risorse stanziare nel bilancio per la Missione 03, Programma 02.*”

Sono stati acquisiti agli atti:

- atto n. 1233 dei Consiglieri Leonelli, Liberati, Casciari, Fiorini, Rometti e Solinas - di proposta di legge;
- atto n. 1233/BIS di approvazione della legge da parte della I Commissione consiliare permanente – Affari istituzionali e comunitari;
- deliberazione n. 194 del 02.08.2017 dell’Assemblea legislativa di approvazione della legge regionale “Ulteriori modificazioni della legge regionale 19 ottobre 2012, n. 16” (Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile – Integrazione alla l.r. 14.10.2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini – Abrogazione della l.r. 19.06.2002, n. 12”;
- relazione di accompagnamento;
- emendamento all’atto 1233-BIS del 27.07.2017.

## CONSIDERAZIONI

Esaminate alla luce dei contenuti della legge, le richiamate affermazioni di neutralità finanziaria risultano obiettivamente non motivate in relazione alle disposizioni che prefigurano iniziative, quali l’incremento delle risorse di personale e l’organizzazione di seminari e convegni, che normalmente comportano impegni di spesa meritevoli di quantificazione e copertura.

Le conclusioni della relazione tecnica sono in contrasto con la norma di cui all’articolo 2 della legge in esame, la quale ha avvertito l’esigenza di dare copertura alle nuove norme, facendo rinvio alle previsioni del bilancio 2017.

Desta perplessità, infine, la quantificazione acritica delle spese per il funzionamento della

Commissione d'Inchiesta già autorizzate per l'anno 2017 dall'art. 2 della legge n. 15/2016 e confermate dalla legge in esame in 30.000 euro. Non si è dimostrato, invero, che i fondi stanziati nella citata Missione 03 del bilancio di previsione 2017 per un importo complessivo di 175.000 euro, destinato al finanziamento anche di altri, non specificati impegni di spesa, siano sufficienti per finanziare le maggiori spese introdotte dalla nuova legge.

**5.13 Legge regionale 19 settembre 2017, n. 14, “Modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali).”**

Di iniziativa consiliare.

## CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge introduce modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (*Norme per la ricerca, la coltivazione e l’utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali*).

L’**articolo 1, comma 2**, sostituisce il comma 5, innovandone i contenuti nei seguenti punti:

1. dal 2018 si innalza, *dal 20% ad un valore variabile dal 30% al 40%*, la percentuale dei canoni annui (versati dai concessionari alla Regione) destinata ai comuni in cui ricadono le concessioni di acque minerali naturali, di sorgente e termali.

Si ricorda che ai sensi dell’art. 29 della l.r. 22/2008, “*Il titolare del permesso di ricerca o di concessione di acque minerali naturali, di sorgente e termali provvede al pagamento, a favore della Regione, di un diritto annuo proporzionale all’estensione della superficie accordata in permesso o in concessione. 2. In aggiunta al diritto annuo di cui al comma 1, il titolare della concessione di acqua ad eccezione di quella esclusivamente destinata a cure termali provvede al pagamento, a favore della Regione, di un diritto annuo, commisurato alla quantità di acqua imbottigliata o comunque utilizzata, nel processo di confezionamento di acque o bibite analcoliche imbottigliate.*”

L’importo unitario dei predetti diritti è determinato con la legge di stabilità annuale (art. 29, comma 4-bis della l.r. 22/2008);

2. dal 2018, la quota percentuale descritta al punto 1 è attribuita “*ai comuni nei cui territori ricadono le concessioni o sono localizzate attività produttive di imbottigliamento*” invece che destinarla “*alla salvaguardia e alla tutela delle risorse idriche, nonché alla valorizzazione e all’eventuale riqualificazione ambientale dei territori interessati.*”

Non sarà dunque più possibile utilizzare parte di queste risorse per interventi diretti della Regione, come consentito dalla precedente norma;

3. dal 2018, le risorse provenienti dai privati concessionari possono essere assegnate non solo ai comuni “*interessati dalla coltivazione delle acque*”, come prevedeva la precedente norma, ma anche a quelli nel cui territorio siano installati “*impianti di imbottigliamento*”.

L’**articolo 2** (*Modificazione all’articolo 39*) modifica la lettera f), esplicitando i contenuti dell’emanato regolamento di attuazione della legge, in particolare con riguardo ai criteri e alle

modalità di presentazione e valutazione dei progetti nonché ai tempi e alle modalità di erogazione delle risorse.

## NORMA FINANZIARIA

All'articolo 40 della l.r. n. 22/2008, dopo il comma 4, sono aggiunti i seguenti:

*"4 bis. A decorrere dal 2018 le autorizzazioni di spesa, di cui ai commi 1 e 2, sono iscritte, rispettivamente come Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali e Contributi agli investimenti ad Amministrazioni Locali, alla Missione' 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale" o Programma 06 "Tutela e valorizzazione delle risorse idriche" ai sensi dell'articolo 45 comma 1 del Dlgs 118/2011.*

*4 ter. A decorrere dal 2018 le quantificazioni delle autorizzazioni complessive per interventi di natura corrente e per interventi di investimento del comma 4bis sono determinate annualmente applicando le percentuali minime previste al comma 5 dell'articolo 29 rispettivamente ai diritti annui previsti dai commi 1 e dal comma 2 dello stesso articolo 29. Eventuali autorizzazioni eccedenti la percentuale minima sono determinate annualmente dalla legge di bilancio regionale ai sensi dell'articolo 38 comma 1 del Dlgs 118/2011.*

*4 quater. La copertura delle autorizzazioni previste al comma 4ter è costituita rispettivamente dalle corrispondenti entrate previste dai commi 1 e 2 dell'articolo 29 ed iscritte nel Titolo 3 "Entrate extratributarie", Tipologia 0100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni", Categoria 03 "Proventi derivanti dalla gestione dei beni" del bilancio regionale di previsione, distinte in un capitolo per i diritti di superficie derivanti dal comma 1 dell'articolo 29 ed uno per i diritti commisurati all'acqua utilizzata derivanti dal comma 2 dello stesso articolo 29.*

*4 quinquies. L'impegno delle somme di cui al comma 4ter è subordinato al preventivo accertamento delle entrate previste al comma 4quater, alla presentazione dei progetti da parte dei comuni ed alla valutazione degli stessi da parte della Giunta regionale. Le entrate derivanti dai diritti previsti al comma 2 dell'articolo 29 sono destinate a spese di investimento."*

## COPERTURA FINANZIARIA

Si afferma nella relazione tecnica che la modifica non comporta in sé un aumento di oneri per il bilancio regionale, bensì impone un vincolo di destinazione delle risorse.

Ciò in quanto la percentuale di canoni che verrà effettivamente attribuita di anno in anno ai progetti dei comuni, sarà decisa in base alle disponibilità di bilancio dalla Giunta regionale. Resta inteso però che il minimo del 30% debba essere comunque erogato, mentre l'assegnazione della

parte eccedente il 30%, fino al massimo del 40%, dipende dalle risorse disponibili e perciò potrà essere disposta con la legge di bilancio annuale.

Con riguardo alla quantificazione degli oneri, si afferma nella relazione tecnica che l'incremento di detta percentuale comporta un onere aggiuntivo dato dal vincolo di destinazione imposto alle entrate derivanti dai diritti annui. L'onere aggiuntivo è pari alla differenza in valore assoluto dei diritti introitati dalla Regione per le concessioni suddette da destinare ai comuni, calcolati in base alle nuove percentuali, e quelli calcolati in base alla percentuale vigente:

Massimo onere aggiuntivo=  $40\% \cdot \text{diritti annui} - 20\% \cdot \text{diritti annui}$

Minimo onere aggiuntivo=  $30\% \cdot \text{diritti annui} - 20\% \cdot \text{diritti annui}$

Si evidenzia nella relazione tecnica che il dato più aggiornato, fornito in via ancora informale dagli uffici della Giunta, sul totale dei canoni introitati dalla Regione, riguarda i diritti per l'anno 2015 ed è pari a 1.430.541 euro.

1.430.541		Totale canone 2015	
<b>Campo di variazione degli oneri aggiuntivi derivanti dalla modifica proposta</b>			
Minimo (da 20 a 30%)	143.054 euro	Massimo (da 20 a 40%)	286.108 euro

Si afferma altresì che la norma finanziaria vigente non ha dato copertura annuale alle spese previste dal comma 5 dell'articolo 29, rinviandone la copertura alla legge finanziaria, in tal modo interpretando in termini non obbligatori il dettato del comma 5 dell'articolo 29.

La nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 29 invece attribuisce direttamente ai comuni le risorse prima genericamente destinate, dando maggior forza ad un'interpretazione di obbligatorietà dello stanziamento della percentuale prevista al comma 5 dell'articolo 29.

Si è ritenuto dunque necessario prevedere in norma (comma 4-bis aggiunto all'art. 29 della l. 22/2008) che gli stanziamenti necessari, limitatamente al 30 per cento dei diritti di concessione, vengano effettivamente autorizzati annualmente e non rinviati alle disponibilità di bilancio.

Al contrario, l'eventuale onere aggiuntivo (eccedente il 30 per cento dei diritti) potrà essere stimato nel suo ammontare complessivo in sede di approvazione del bilancio annuale, avendo presente che lo stesso potrà variare da un minimo (pari al 30% dei diritti annui) di 429.162 euro ed un valore massimo (pari al 40% dei diritti annui) di 572.216 euro.

La parte di onere fino al minimo del 30% costituisce dunque un onere aggiuntivo, rispetto al bilancio vigente, che necessita perciò della relativa copertura finanziaria, mentre, l'ulteriore parte eccedente il 30% fino a raggiungere il massimo del 40% può essere rinviata alla legge di



bilancio annuale in quanto spesa non obbligatoria.

Sono stati acquisiti agli atti:

- atto n. 433 – Proposta di legge da parte dei Consiglieri Liberati e Carbonari del 12.02.2016;
- atto n. 433-805/BIS di approvazione della legge da parte della II Commissione consiliare permanente – Attività economiche e governo del territorio;
- deliberazione n. 197 del 12.09.2017 dell'Assemblea legislativa di approvazione della legge regionale “Modificazioni alla legge regionale 22 dicembre 2008, n. 22 (Norme per la ricerca, la coltivazione e l'utilizzo delle acque minerali naturali, di sorgente e termali)”;
- relazione di accompagnamento;
- emendamento sostitutivo degli atti n. 433 e n. 805 del 22.05.2017.

#### CONSIDERAZIONI

La norma finanziaria, siccome illustrata nella relazione tecnica, rappresenta un raro esempio di corretta applicazione delle norme in tema di copertura delle leggi di spesa.

**5.14 Legge regionale 06 novembre 2017, n. 15, *Ulteriori modificazioni ed integrazioni della legge regionale 1° febbraio 2005, n. 2 (Struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale).***

Di iniziativa della Giunta regionale

#### CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame, composta di 19 articoli, apporta modifiche e integrazioni alla previgente l.r. n. 2/2005, con l'obiettivo di ridefinire complessivamente il sistema organizzativo e l'assetto delle figure amministrative di vertice della Presidenza e della Giunta regionale.

L'innovazione più rilevante riguarda l'istituzione, al vertice della dirigenza, della "*direzione generale*" e la conseguente ridefinizione del ruolo dei direttori regionali.

Rispetto alla iniziale strutturazione disposta dalla l.r. n. 5/2005 (*Azione amministrativa regionale e struttura organizzativa e dirigenza della Presidenza della Giunta regionale e della Giunta regionale*), il nuovo assetto organizzativo intende rafforzare i principi di responsabilità e rotazione degli incarichi, il benessere organizzativo e la differenziazione nella valutazione del personale, nonché la competitività e la soddisfazione in termini di servizi finali resi ai cittadini.

Di seguito si riporta il contenuto di alcune norme ritenute più significative ai fini della presente trattazione.

L'**art. 9, comma 1**, riscrive *in toto* l'art. 7 della l.r. n. 2/2005; nel rivedere il procedimento di nomina del Direttore Generale e dei Direttori Regionali e la durata dei loro incarichi, prevede al comma 4 che: "*Il trattamento economico del direttore generale e di ogni direttore regionale è determinato dalla Giunta regionale con proprio atto. Il trattamento economico del direttore generale è pari a quello del direttore regionale di maggiore importo riconosciuto, incrementabile dalla Giunta stessa, fino ad un massimo del dieci per cento annuo, sulla base della valutazione delle performance. L'incremento del dieci per cento del trattamento economico del direttore generale può essere concesso, in deroga all'articolo 17 della legge regionale 27 dicembre 2012, n. 28<sup>29</sup> (Disposizioni di adeguamento al decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con*

---

<sup>29</sup> Art. 17 della l.r. 27 dicembre 2012, n. 28 (*Compensi a carico delle finanze regionali*): "*Il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze regionali emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo è calcolato in modo tale che non superi il trattamento economico del Presidente della Giunta regionale.*"

*modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), solo se relativo alla componente variabile dello stesso”.*

Le riferite disposizioni sul trattamento economico e sulla componente variabile della retribuzione innovano i contenuti del citato art. 7 che, nella versione sostituita, non si occupava dei predetti aspetti economici.

## COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria riportata all'articolo 18 stabilisce che *“All'attuazione della presente legge si provvede nei limiti delle risorse finanziarie già previste a legislazione vigente e senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.*

La relazione tecnico-finanziaria specifica che le disposizioni di legge *“hanno natura ordinamentale, programmatica e/o procedurale senza alcun impatto di natura finanziaria”.*

Sempre in tema di neutralità finanziaria, la relazione tecnico-finanziaria della Giunta regionale conferma che *“l'introduzione della nuova struttura di vertice deve comunque assicurare l'invarianza della spesa già prevista per le strutture direzionali regionali nel bilancio regionale 2017-2019 a legislazione vigente (la spesa complessiva annua è pari ad euro 1.301.580,00)... Tali strumenti sono previsti come obiettivi programmatici da raggiungere con le strutture regionali competenti e le risorse tecnologiche disponibili. Da tale disposizione non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale”.*

Sul punto, la relazione tecnica aggiunge che: *“Nell'assetto organizzativo regionale vigente sono attualmente istituite 6 direzioni. La spesa derivante dai contratti dei sei direttori regionali nominati nel 2016 è complessivamente pari a € 1.089.580,00 per il trattamento economico contrattuale fisso, al lordo di tutti gli oneri contributivi, previdenziali e fiscali dovuti per legge, ed euro 212.000,00 per il trattamento di risultato che può variare da 0 fino al 20% . massimo del trattamento economico fisso. A bilancio è prudenzialmente stanziato, annualmente, per la componente variabile, l'importo massimo di euro 212.000,00 corrispondente al 20% .*

*Tale spesa, complessivamente pari ad euro 1.301.580,000, è stanziata nel bilancio di previsione 2017-2019 nell'ambito della spesa del Personale e disaggregata per Missioni e Programmi, come disposto dal d.lgs. 118/2011.”*

La legge è corredata del parere favorevole del Comitato legislativo ai sensi dell'art. 23, comma 4, del regolamento interno della Giunta Regionale.

## CONSIDERAZIONI

La legge in esame, nel modificare e integrare la precedente l.r. n. 2/2005 in materia di organizzazione degli uffici della Presidenza e della Giunta regionale, reca disposizioni sul trattamento economico del Direttore Generale che innovano i contenuti della norma sostituita (v. in precedenza). La legge non esplicita il rapporto tra *“l’incidenza del dieci per cento del trattamento economico del Direttore Generale”*, contemplata per la prima volta dalla legge in esame e la *“componente variabile”* del trattamento economico in essere prima della entrata in vigore della legge medesima.

Il punto non viene chiarito neppure nella relazione tecnica in cui si afferma, peraltro, che: *“A bilancio è prudenzialmente stanziato, annualmente, per la componente variabile, l’importo massimo di euro 212.000,00 corrispondente al 20% .*

*Tale spesa, complessivamente pari ad euro 1.301.580,000, è stanziata nel bilancio di previsione 2017-2019 nell’ambito della spesa del Personale e disaggregata per Missioni e Programmi, come disposto dal d.lgs. 118/2011.”*

La stessa affermazione assertiva della relazione tecnica, secondo cui *“... l’introduzione della nuova struttura di vertice deve comunque assicurare l’invarianza della spesa già prevista per le strutture direzionali regionali nel bilancio regionale 2017-2019 a legislazione vigente”* non si fa carico di motivare la portata della nuova disposizione che, nella parte in cui ridetermina in aumento il compenso variabile del Direttore Generale, sembra configurare una spesa aggiuntiva obbligatoria, priva di copertura finanziaria.

**5.15 Legge regionale 14 novembre 2017, n. 16 - *Interventi regionali per la promozione delle attività di donazione e distribuzione a fini di solidarietà sociale di prodotti alimentari, non alimentari e farmaceutici.***

Di iniziativa consiliare

**CONTENUTI DELLA LEGGE**

La legge in esame, composta da 12 articoli, si inserisce in un contesto normativo teso ad arginare le cattive pratiche dello spreco alimentare e ad aumentare la sostenibilità ambientale nel suo complesso.

In particolare, l'intervento legislativo intende garantire l'accesso al cibo e, nel contempo, la riduzione degli sprechi e della conseguente produzione di rifiuti.

Favorisce inoltre il recupero e la redistribuzione sociale delle eccedenze alimentari (compresi i prodotti agricoli in campo, gli alimenti a fini medici speciali e gli alimenti senza glutine) e dei prodotti farmaceutici.

Di seguito si riporta il contenuto delle disposizioni più rilevanti ai fini della presente trattazione.

**Art. 5 (Azioni della Regione):**

*“1. Per le finalità di informazione e sensibilizzazione di cui all'art. 1, comma 1, lettera f), la Regione istituisce la Giornata regionale contro gli sprechi alimentari, da celebrarsi con cadenza annuale.*

*2. In occasione della Giornata regionale contro gli sprechi alimentari la Regione organizza manifestazioni ed ogni altra iniziativa idonea:*

*a) a diffondere la cultura della riduzione degli sprechi alimentari e della produzione dei rifiuti;*

*b) all'informazione e sensibilizzazione contro gli sprechi dei prodotti alimentari e per il consumo consapevole;*

*c) all'informazione e sensibilizzazione sul recupero e donazione a fini di solidarietà sociale delle eccedenze alimentari.*

*3. La Regione, inoltre, al fine di promuovere modelli di consumo e di acquisto improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità, nonché per incentivare il recupero e la redistribuzione per fini di solidarietà sociale, realizza campagne di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e di riduzione degli sprechi.*

*4. La Regione, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, promuove, presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, percorsi didattici finalizzati all'educazione ad una sana alimentazione, ad una produzione alimentare ecosostenibile e alla riduzione degli sprechi.*

5. La Regione, per le finalità di cui alla presente legge, **promuove la formazione dei soggetti di cui all'art. 4, comma 1, che operano nella gestione delle eccedenze alimentari**”.

**Art. 7** (Interventi e contributi):

“1. Per le finalità di cui alla presente legge la Regione, mediante **l'erogazione di contributi**, **promuove e sostiene**:

- a) progetti che prevedono la costituzione delle Reti operative di cui all'art. 4, comma 1;
- b) progetti di informatizzazione e di digitalizzazione della filiera di raccolta e distribuzione delle eccedenze donate, anche elaborati in collaborazione con i Comuni e utilizzando gli strumenti informatici previsti per la programmazione regionale in ambito sociale e in ambito dell'innovazione tecnologica;
- c) progetti di promozione sul territorio regionale della vendita di prodotti sfusi con erogatori alla spina.

2. Ai fini e con le modalità di cui al comma 1 la Regione **promuove e sostiene altresì progetti presentati dai Comuni, singoli o associati**, che prevedono la riduzione degli sprechi alimentari e dei rifiuti in occasione delle sagre e delle feste popolari di cui alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 2 (Disciplina delle sagre, delle feste popolari e dell'esercizio dell'attività temporanea di somministrazione di alimenti e bevande).

3. La Giunta regionale, con proprio regolamento:

- a) stabilisce le modalità e i criteri per la valutazione dei progetti presentati, per ***l'erogazione delle provvidenze nonché per l'individuazione delle risorse necessarie***;
- b) individua i soggetti legittimati a presentare i progetti di cui alla lettera a);
- c) definisce, ai fini di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), lo stato di indigenza nonché le condizioni di disagio sociale e socio-sanitario di cui alla medesima disposizione, anche tenendo conto di quanto stabilito dai Comuni in ordine a tale stato e tali condizioni”.

**Art. 8** (Tariffa sui rifiuti): “1. La Regione **promuove il raggiungimento dell'obiettivo dell'applicazione del coefficiente di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti ai sensi dell'articolo 1, comma 652, ultimo periodo, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014))**.

2. Ai fini di cui al comma 1, l'Autorità Umbra per Rifiuti e Idrico (AURI) di cui alla legge regionale 17 maggio 2013, n. 11 (Norme di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato e del servizio di gestione integrata dei rifiuti - Soppressione degli Ambiti territoriali integrati), nel rispetto di quanto previsto dal medesimo articolo 1, comma 652, ultimo periodo, della L. 147/2013, **stabilisce criteri e modalità per l'applicazione da parte dei Comuni del coefficiente di riduzione della tariffa relativa alla tassa sui rifiuti**.

## COPERTURA FINANZIARIA

La norma finanziaria di cui all'art. 11, stabilisce che: *“1. Per le spese della "Giornata regionale contro gli sprechi alimentari" di cui all'art. 5, comma 1, è autorizzata, per l'esercizio 2017, la spesa di euro 25.000,00 da iscriversi alla Missione 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio regionale di previsione 2017-2019.*

*2. Al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si fa fronte, per l'esercizio 2017, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento di parte corrente della Missione 50 "Debito pubblico", Programma 01 "Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari".*

*3. Per gli esercizi finanziari successivi, il finanziamento del Programma attuativo annuale di cui all'art. 3 trova copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nell'ambito della Missione 09 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale" e della Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 08 "Cooperazione e associazionismo".*

*4. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni di cui al comma 2 al bilancio regionale di previsione 2017-2019, sia in termini di competenza che di cassa.*

In base alla relazione tecnica, la norma finanziaria: *“prevede, per il primo anno, una dotazione finanziaria di trecentomila euro, mentre per gli anni successivi si provvede con legge di bilancio”.*

## CONSIDERAZIONI

Secondo la relazione tecnica la quantificazione solo parziale dell'onere indotto dalla legge si giustifica in quanto *“per il primo anno di attuazione della legge (2017) l'unico intervento previsto è la Giornata regionale contro gli sprechi alimentari per un'azione di sensibilizzazione verso le tematiche degli sprechi alimentari il cui costo è previsto in € 25.000,00 da finanziare attraverso la riduzione di spese già autorizzate alla Missione 50 “debito pubblico”, Programma 01 “Quota interessi ammortamento mutui e prestiti obbligazionari” del bilancio regionale di previsione del 2017”.*

Per gli altri oneri, la relazione evidenzia che *“la quantificazione delle risorse da destinare al programma attuativo annuale degli interventi viene definita con legge di bilancio trattandosi di spese non obbligatorie”.*

E' indubbio tuttavia che la legge in esame dia luogo a nuove spese a carico del bilancio regionale che, a motivo della genericità e carenza della relazione illustrativa e dell'assenza della scheda degli elementi finanziari (modello SEF), non è dato analizzare compiutamente nei metodi e criteri utilizzati per la loro quantificazione e copertura finanziaria.

Si rileva, in particolare, l'omessa specificazione dei criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri coperti dallo stanziamento di 25.000,00 euro per l'anno 2017, nonché l'assenza di informazioni in merito alla tipologia di spese da sostenere negli anni successivi, relativamente ad una pletora di iniziative, tutte onerose, da attuare realisticamente in base ad una scala di priorità (non indicata) ed in virtù di risorse finanziarie, la cui disponibilità effettiva esprime direttamente la reale portata e la stessa qualità della legge emanata.



**5.16 Legge regionale 24 novembre 2017, n. 17, *Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 marzo 1995, n. 11 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi) e ulteriori modificazioni a leggi regionali.***

Di iniziativa consiliare

#### CONTENUTI DELLA LEGGE

Le legge n. 17/2017, ad integrazione e modifica della previgente l.r. 11/1995, si occupa dell'organizzazione e del funzionamento degli uffici amministrativi.

L'intento della novella normativa, in base alla relazione illustrativa è “...quello, da un lato di valorizzare il ruolo della Commissione consiliare competente in materia di nomine e, dall'atro, di consentire l'individuazione in modo trasparente dei possibili candidati a ricoprire gli incarichi, al fine di porre in primo piano la professionalità e le competenze di coloro che sono chiamati a ricoprire detti incarichi...”.

Le disposizioni più significative della nuova legge regionale n. 17/2017 si rinvengono all'**art. 3** che introduce i seguenti obblighi:

- pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Umbria e sul sito web istituzionale dell'Assemblea legislativa - in aggiunta all'atto di nomina - dell'avviso pubblico per la presentazione delle candidature, con tutti i dettagli dell'incarico (ad esempio: requisiti, incompatibilità, modalità di presentazione della candidatura);
- acquisizione della documentazione a corredo delle proposte di nomina/designazione;
- acquisizione, da parte della competente Commissione consiliare, del parere di idoneità dei candidati, per le candidature di competenza dell'Assemblea.

Gli **articoli 4 e 5** modificano rispettivamente le cause di esclusione e di incompatibilità dei componenti degli organi.

#### COPERTURA FINANZIARIA

L'**art. 20** reca la clausola di invarianza finanziaria, secondo cui: “*L'attuazione della presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale*”. Ciò è confermato anche dalla relazione illustrativa secondo cui le nuove disposizioni di legge hanno natura ordinamentale e/o procedurale e, come tali, non comportano nuovi o maggiori oneri finanziari.

#### CONSIDERAZIONI

Nel modificare e integrare la precedente l.r. n. 11/1995 con riguardo alla organizzazione e al

funzionamento degli uffici amministrativi, la legge in esame si limita a “ristrutturare” l’assetto preesistente, senza importare maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale.

L’innovazione, infatti, si limita a semplificare le procedure e garantire trasparenza e pari opportunità (art. 1 L.R. 17/2017), distinguendo in maniera più netta il raggio d’azione della Giunta e dell’Assemblea legislativa sulle nomine di rispettiva competenza.

**5.17 Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 18, *Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2018).***

Di iniziativa della Giunta

La legge in esame si compone di 12 articoli e costituisce lo strumento di programmazione operativo che dà attuazione alla manovra di finanza regionale per il triennio 2018-2020.

Di seguito si esaminano le disposizioni più rilevanti della legge, separatamente esaminate in uno con la relativa copertura finanziaria e le osservazioni della Scrivente.

**Articolo 2: CONTENUTI**

Ai commi 1 e 2, prevede l'esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per alcune particolari tipologie di veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato e di alcuni enti pubblici<sup>30</sup>.

**COPERTURA FINANZIARIA**

Il comma 3 dispone che: *“... Al finanziamento della minore entrata stimata in euro 80.000,00 a decorrere dal 2018, del Titolo 1, Tipologia 01 "Imposte, tasse e proventi assimilati", si fa fronte con pari riduzione dello stanziamento della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative) di cui alla Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020.”*

Nella relazione tecnico-finanziaria si afferma che *“Sulla base di un parco macchine complessivo di 531 autoveicoli (di cui 397 di proprietà delle associazioni di volontariato, 112 di proprietà degli enti locali, 12 di proprietà della Regione e 10 di proprietà delle aziende sanitarie) e di una tariffa media di circa 150 euro per autoveicolo è ragionevole stimare un minor gettito annuo di circa 80.000,00 euro.*

Ed ancora: *“Al finanziamento della suddetta minore entrata si fa fronte con pari riduzione dello*

---

<sup>30</sup> Art. 2: *“1. A decorrere dal 1° gennaio 2018, ai sensi del comma 7 dell'articolo 82 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106), sono esentati dal pagamento delle tasse automobilistiche regionali i veicoli di proprietà delle organizzazioni di volontariato aventi sede legale in Umbria iscritte nel registro regionale delle organizzazioni di volontariato al settore sanitario e al settore sociale, adibiti esclusivamente ad ambulanze, ad automediche, al trasporto di organi e sangue, al trasporto specifico di persone in particolari condizioni e distinte da una particolare attrezzatura idonea a tale scopo. La destinazione, l'uso nonché gli adattamenti del veicolo devono risultare dalla carta di circolazione.*

*2. Sono, altresì, esenti dal pagamento delle tasse automobilistiche regionali i veicoli di proprietà della Regione, degli enti locali e delle aziende sanitarie che risultano immatricolati nella carta di circolazione come veicoli adibiti esclusivamente a servizi di protezione civile.”*

stanziamento della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative) di cui alla Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo I "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020".

#### OSSERVAZIONI

La quantificazione delle minori entrate provenienti dalle tasse automobilistiche, stimate in 80.000,00 euro, si basa su una ricognizione del numero di automezzi che andranno a beneficiare dell'esenzione, la cui attendibilità peraltro dipende dall'affidabilità delle fonti verosimilmente consultate, ma non menzionate.

La copertura della minore entrata dovrebbe essere assicurata dalle risorse stanziare in apposita voce di spesa del bilancio, cui la legge fa riferimento pur in assenza di qualsivoglia analisi volta a sindacarne la capienza ovvero la compatibilità con la copertura di altre spese imputate alla medesima voce.

#### Articolo 3: CONTENUTI

Autorizza l'acquisto di immobili da iscrivere al patrimonio indisponibile della regione al prezzo non superiore a 1.600.000,00 euro.<sup>31</sup>

#### COPERTURA FINANZIARIA

In base al comma 2: "All'onere complessivo di cui al comma 1, si fa fronte con lo stanziamento previsto nella Missione 01, Servizi Istituzionali generali di gestione, Programma 06, Ufficio Tecnico, del Titolo 2, Spese in conto capitale, del Bilancio di previsione 2018-2020."

La relazione (pagina 4) identifica dettagliatamente i singoli immobili oggetto di acquisizione (uffici, capannoni industriali e terreni pertinenziali) evidenziando che la norma: "autorizza la Giunta regionale ad acquisire, al patrimonio regionale indisponibile, gli immobili di proprietà del Consorzio Crescendo, con sede in Orvieto, come descritti al comma uno, per un valore complessivo massimo di euro 1.600.000,00".

Ed ancora, la relazione (pag. 5) espone la necessità dell'acquisto, infatti: "L'acquisizione degli

---

<sup>31</sup> Art. 3: "1. La Giunta regionale, in conformità alle disposizioni vigenti in materia, è autorizzata ad acquistare i seguenti immobili, indispensabili al fine di non compromettere obiettivi di interesse regionale, di proprietà del Consorzio Crescendo e che saranno iscritti al patrimonio indisponibile della Regione in quanto della specie di quelli indicati al terzo comma dell'articolo 826 del codice civile: complesso di edifici immobile ex Mabro in Orvieto, località Fontanelle di Bardano, via dei Vasari, superficie 3024 mq oltre a superficie soppalcata per metri 529 e terreno pertinenziale della superficie di mq 13.997, al prezzo non superiore ad euro 1.600.000,00."

*immobili è indifferibile rispetto all'attivazione degli strumenti di sviluppo individuati costituendo i medesimi un unicum non acquisibile in altri modi e pertanto l'acquisto medesimo diventa necessario e non procrastinabile rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali già evidenziate. Il valore presunto di acquisizione, pari a euro 1.600.000,00, è stato determinato prendendo a riferimento la congruità attestata dall'Agenzia del demanio-Ufficio provinciale di Terni in data 5/8/2016 per euro 1.512.000,00, più spese per imposte, tasse ed accessori”.*

Sulla stima dei costi sempre a pag. 5 della relazione si legge che: *“La congruità del prezzo di acquisizione dovrà essere nuovamente richiesta all'agenzia per il Demanio competente per territorio ai sensi del comma 1-ter dell'articolo 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come inserito dall' articolo 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228”.*

#### OSSERVAZIONI

L'autorizzazione di spesa in argomento trova copertura finanziaria, anche in questo caso, in determinate voci di bilancio in ordine alle quali non è stata effettuata o, quanto meno, menzionata la verifica di capienza e compatibilità.

#### **Articolo 4: CONTENUTI**

La norma si occupa del procedimento di liquidazione delle Comunità Montane, a tal fine autorizzando la spesa di 50.000,00 euro<sup>32</sup>.

#### COPERTURA FINANZIARIA

Ai sensi dei commi 2 e 3, *“2. Al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 [euro 50.000,00], si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 18 "Relazioni con le altre autonomie territoriali e locali", Programma 01 "Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020.*

*3. Per gli anni successivi al 2018, la spesa è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).”*

La relazione (pag. 5 e 6) specifica che, per il 2018, è autorizzata la spesa di 50.000,00, per dare

---

<sup>32</sup> Art. 4: *“1. Ai sensi e per gli effetti degli articoli 65 e 65-bis, della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative), è autorizzata per l'anno 2018, in termini di competenza e di cassa, la spesa di euro 50.000,00 per il finanziamento delle spese connesse al processo di liquidazione delle Comunità Montane.”*

concreta attuazione al piano di liquidazione unico per tutte le comunità montane, previsto dalla L.R. n. 18/2011 (Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali).

## OSSERVAZIONI

Il complesso e articolato procedimento di liquidazione delle Comunità Montane presuppone, ad evidenza, impegni pluriennali di spese obbligatorie che la stessa legge avrebbe dovuto quantificare e finanziare per ciascuno degli esercizi in cui si protrae. Trattandosi di spese non modulabili in quanto necessarie all'espletamento di attività indefettibili, non è consentito rinviarne la copertura, per gli anni successivi, al momento di approvazione delle rispettive leggi di bilancio.

## Articolo 5: CONTENUTI

Ricollegandosi alle previsioni della l.r. n. 8/2013, autorizza per l'anno 2018 l'erogazione di un contributo di 150.000,00 euro per le spese di funzionamento dei "gruppi comunali di volontariato di protezione civile".<sup>33</sup>

## COPERTURA FINANZIARIA

Il comma 2 prevede che: "2. *Al finanziamento della spesa di cui al comma 1 si fa fronte come segue:*

*a) quanto a euro 60.000,00 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;*

*b) quanto a euro 90.000,00 con gli stanziamenti della Missione 11: "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del Bilancio di previsione 2018-2020.*

*3. Per gli anni successivi al 2018, la spesa è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del D.Lgs. 118/2011."*

La relazione (pag. 6) precisa che "I contributi per le spese di funzionamento riguardano principalmente il mantenimento e la funzionalità dei mezzi in dotazione (la Colonna mobile regionale), mentre quelli per il potenziamento riguardano l'acquisto di nuovi mezzi o usati garantiti.

---

<sup>33</sup> Art. 5, comma 1:

"1. *Ai sensi dell'articolo 28, comma 5 della legge regionale 9 aprile 2013, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2013 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali), è autorizzata, per l'anno 2018, in termini di competenza e di cassa, la spesa di euro 150.000,00, da destinare:*

*a) quanto a euro 20.000,00, a titolo di contributi alle spese di funzionamento dei gruppi comunali di volontariato di protezione civile iscritte all'elenco di cui all'articolo 28 della L.R. 8/2013;*

*b) quanto a euro 40.000,00, a titolo di contributi alle spese di funzionamento delle associazioni di volontariato di protezione civile iscritte all'elenco di cui all'articolo 28 della L.R. 8/2013;*

*c) quanto a euro 30.000,00, a titolo di contributi alle spese di potenziamento dei gruppi comunali di volontariato di protezione civile iscritte all'elenco di cui all'articolo 28 della L.R. 8/2013;*

*d) quanto a euro 60.000,00, a titolo di contributi alle spese di potenziamento associazioni di volontariato di protezione civile iscritte all'elenco di cui all'articolo 28 della L.R. 8/2013."*

*L'autorizzazione della spesa riguarda l'esercizio 2018 rinviando alla legge di bilancio la determinazione della stessa per le annualità successive.*"

## OSSERVAZIONI

Anche in questo caso per la copertura della spesa autorizzata si fa riferimento alle disponibilità stanziare su voci non specifiche del bilancio, di cui non è dato conoscere la composizione né la capienza.

## **Articolo 6: CONTENUTI**

Concerne il rimborso delle spese legali ai dipendenti e agli amministratori regionali coinvolti in procedimenti giudiziari<sup>34</sup>.

## COPERTURA FINANZIARIA

In base ai commi 2 e 3, *“Per il finanziamento degli oneri di cui al comma 1, stabiliti, per l'anno 2018, in euro 20.000,00, si fa fronte con gli stanziamenti previsti alla Missione 01, "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 05 "Gestione dei beni demaniali e patrimoniali", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020.*

*Per gli anni successivi al 2018, la spesa è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del D.Lgs. 118/2011.*"

Al riguardo, nella relazione si afferma (pag. 6) che *“Tale previsione risponde all'esigenza di evitare che il dipendente di un ente pubblico, chiamato ingiustamente a rispondere di presunte attività illecite nell'espletamento dei compiti di ufficio, debba sopportare il peso economico del processo. Essa costituisce l'espressione del principio generale in base al quale le conseguenze economiche dei comportamenti adottati da chi agisce per curare un interesse altrui debbano essere poste a carico del titolare dell'interesse medesimo.*"

Ed ancora: *“A seguito di pronuncia di una sentenza di assoluzione con formula piena o c.d. liberatoria, con cui sia stabilita l'insussistenza dell'elemento psicologico del dolo e della colpa grave e da cui emerga*

---

<sup>34</sup> Art. 6, comma 1:

*“1. Nel rispetto della legislazione statale e della contrattazione collettiva di lavoro, la Giunta regionale adotta, su proposta dell'Avvocatura regionale, un regolamento che disciplina i presupposti e le modalità per l'ammissione e il riconoscimento del patrocinio legale o del rimborso delle spese legali in favore dei dipendenti e degli amministratori regionali nei confronti dei quali siano stati aperti procedimenti per responsabilità civile, penale o amministrativa.*

*Il regolamento si conforma ai seguenti principi:*

- a) il rimborso delle spese sostenute è ammesso soltanto in caso di esito favorevole o di assenza di responsabilità accertata in sede giudiziale;*
- b) il patrocinio legale è assunto fin dall'inizio dall'Ente, con integrale assunzione di spese, per i dipendenti per i quali non si ravvisi conflitto di interessi e con rimborso postumo per gli amministratori, nonché per i dipendenti per i quali si sia ravvisato un potenziale conflitto di interessi con l'amministrazione al momento dell'instaurazione del procedimento;*
- c) nei giudizi davanti alla Corte dei conti l'Ente non assume la difesa, ma provvede al rimborso delle spese legali in caso di definitivo proscioglimento.”*

*l'assenza di pregiudizio per gli interessi dell'amministrazione, il dipendente pubblico potrà ottenere il rimborso delle spese legali sostenute. Per l'Amministratore sarà ulteriormente necessario un accertamento positivo di diligenza e buona fede trovando applicazione l'art. 1720 C.C. in luogo della disciplina contrattuale. La stima della spesa, trattandosi di eventi incerti e non prevedibili, viene precauzionalmente quantificata in euro 20 mila per l'esercizio 2018.*"

## OSSERVAZIONI

La norma riconosce il diritto soggettivo dei dipendenti al rimborso delle spese legali sostenute in relazione a determinate vicende giudiziarie. La relativa spesa, in quanto obbligatoria, andava pertanto quantificata e finanziata direttamente dalla legge in esame, senza rinviare alle leggi di bilancio, per tutte le annualità comprese nel bilancio preventivo.

La quantificazione dell'onere per l'anno 2018 non è motivata, mentre la copertura finanziaria è affidata alle disponibilità stanziare in apposita voce di spesa del bilancio di cui non viene specificata la composizione.

## Articolo 7: CONTENUTI

Riguarda direttamente e specificamente il finanziamento delle spese di gestione del Centro di Formazione Professionale regionale con sedi a Terni, Narni e Orvieto.

## COPERTURA FINANZIARIA

Il suddetto articolo prevede che *"1. Per il finanziamento delle spese di gestione del Centro di Formazione Professionale regionale con sedi a Terni, Narni e Orvieto, è autorizzata per l'anno 2018, in termini di competenza e di cassa, la spesa di euro 658.540,87.*

*2. Al finanziamento della spesa di cui al comma 1 si fa fronte come segue:*

*a) quanto a euro 511.640,87 con gli stanziamenti della Missione 4: "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020;*

*b) quanto a euro 146.900,00 con gli stanziamenti della Missione 4: "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del Bilancio di previsione 2018- 2020.*

*3. La Giunta regionale, a norma del D.Lgs. 118/2011 è autorizzata ad apportare eventuali successive variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale.*

*4. Gli impegni delle somme di cui al comma 2 sono subordinati al preventivo accertamento della entrata iscritta nel titolo 3, Tipologia 0100, Categoria 02 (capitolo di entrata 02471) del Bilancio di previsione*



2018-2020.

5. *Per gli anni successivi al 2018, la spesa è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del D.Lgs. 118/2011.*”

La relazione spiega che: *“A seguito della L.R. 3/99 e del trasferimento delle funzioni in materia di formazione professionale, la Provincia di Terni nel corso del 2000 aveva definito un modello per la gestione dei Centri di Formazione Professionali di Terni, Narni e Orvieto che manteneva in capo all'ente pubblico la gestione dei medesimi. In particolare, tutte le attività formative proprio per la specificità dell'utenza coinvolta, si sarebbero realizzate obbligatoriamente soltanto presso i Centri di formazione della Provincia, secondo quanto previsto negli avvisi provinciali per la presentazione, da parte di agenzie formative accreditate, dei progetti relativi a profili professionali individuati alla Provincia di Terni a seguito di apposite analisi di fabbisogni del territorio, realizzate anche attraverso i propri Centri per l'Impiego.”*

#### OSSERVAZIONI

La quantificazione della spesa autorizzata per l'anno 2018, pari a 658.540,87 euro, non è motivata. L'autorizzazione è subordinata alla verifica preventiva delle entrate accertate ed iscritte *“nel titolo 3, Tipologia 0100, Categoria 02 (capitolo di entrata 02471) del Bilancio di previsione 2018-2020”*. Si è constatato che nel bilancio di previsione 2018/2020 detta somma è stata effettivamente stanziata.

#### **Articolo 8: CONTENUTI**

Riguarda l'erogazione di un contributo di 40.000,00 a favore del Conservatorio musicale *“Francesco Morlacchi”*.<sup>35</sup>

#### COPERTURA FINANZIARIA

Il comma 2 dispone che: *“2. All'onere di cui al comma 1, si fa fronte mediante pari autorizzazione di spesa, in termini di competenza e di cassa, a valere sulla Missione 4 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 04 "Istruzione universitaria", Titolo 1 "Spese correnti" del Bilancio di previsione 2018-2020.”*

Come chiarito dalla relazione: *“L'impegno delle somme di che trattasi è, però, condizionato all'effettivo accertamento delle suddette entrate.”*

#### OSSERVAZIONI

La spesa autorizzata dovrebbe trovare copertura nella Missione 4, Programma 04, Titolo I del bilancio di previsione. La relazione tecnica ne subordina l'autorizzazione all'effettiva capienza

---

<sup>35</sup> Art. 8: *“1. La Giunta regionale è autorizzata, per l'anno 2018, a concedere un contributo straordinario di euro 40.000,00 al Conservatorio di Musica Francesco Morlacchi di Perugia.”*

della predetta voce di bilancio, mentre sarebbe stato necessario, a supporto della effettività e qualità della norma, disporre detta verifica contestualmente alla presentazione della proposta di legge.

#### **Articolo 9: CONTENUTI**

Inserisce il comma 01 alla legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (*Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali*), prevedendo la soppressione del Fondo di previdenza e di solidarietà dei consiglieri regionali e il trasferimento delle relative funzioni al bilancio dell'Assemblea legislativa<sup>36</sup>.

#### **COPERTURA FINANZIARIA**

Ai sensi della norma finanziaria di cui al successivo comma 4: *“Il finanziamento degli oneri di cui al comma 2, è assicurato dagli stanziamenti già previsti nella missione 01, programma 01, titolo 1, del Bilancio di previsione 2018-2020, dell'Assemblea legislativa della Regione.”*

La relazione tecnica non si sofferma sulla disposizione in esame.

#### **OSSERVAZIONI**

L'analisi degli effetti finanziari conseguenti alla soppressione del Fondo è ostacolata innanzitutto dalla difficoltà di cogliere la reale portata della norma finanziaria, non esplicitata negli atti di accompagnamento.

A fronte di una apparente riallocazione contabile di dati relativi al Fondo, che da un allegato al bilancio della Regione migrano nel bilancio dell'Assemblea legislativa, non si comprende la necessità, pure avvertita dal legislatore regionale, di prevedere un'apposita copertura finanziaria. Anche in tale caso manca qualsiasi dimostrazione atta ad evidenziare la reale capienza della voce di spesa nel bilancio di previsione cui rimanda la norma finanziaria.

#### **Articolo 10: CONTENUTI**

---

<sup>36</sup> Art. 9, commi da 1 a 3:

*“1. Prima dell'articolo 1 della legge regionale 15 gennaio 1973, n. 8 (Norme sulla previdenza dei consiglieri regionali), è inserito il seguente:*

*“Art. 01 Soppressione del Fondo di previdenza e solidarietà. Oneri per il trattamento previdenziale dei consiglieri regionali.*

*1. A decorrere dal 1° gennaio 2018 il Fondo di previdenza e di solidarietà dei consiglieri regionali di cui all'articolo 1 è soppresso. Tutte le funzioni del Fondo sono trasferite al bilancio dell'Assemblea legislativa. Entro il 31 dicembre 2018 l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa provvede con propri atti a predisporre gli adempimenti necessari alla cessazione del Fondo ed alla definizione dello stato patrimoniale. Le risultanze patrimoniali determinate con la liquidazione del Fondo sono trasferite al bilancio dell'Assemblea legislativa.*

*2. A decorrere dal 1° gennaio 2018 le spese per la corresponsione degli assegni vitalizi e di reversibilità di cui agli articoli 5 e 14 ed in genere tutte le spese già rientranti nelle funzioni del Fondo di previdenza e di solidarietà dei consiglieri regionali sono a carico dei corrispondenti capitoli di spesa del bilancio dell'Assemblea legislativa.*

*3. A decorrere dal 1° gennaio 2018 le attività amministrative inerenti l'istruzione delle pratiche, la tenuta dei conti e ogni altra incombenza inerente alla corresponsione degli assegni vitalizi agli aventi diritto sono curate dall'Assemblea legislativa attraverso i propri uffici amministrativi.”*

L'articolo prevede l'erogazione di contributi per l'acquisto di parrucche da parte di pazienti oncologici<sup>37</sup>.

#### COPERTURA FINANZIARIA

I commi 4 e 5 stabiliscono che: “4. *Per le finalità di cui al presente articolo è autorizzata per l'anno 2018 la spesa di euro 80.000,00, in termini sia di competenza che di cassa, con gli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 02 "Servizio sanitario regionale - Finanziamento aggiuntivo corrente per i livelli di assistenza superiori ai LEA", Titolo 1 "Spese correnti", del Bilancio di previsione 2018-2020 della Regione Umbria.*

5. *Per gli anni successivi al 2018, la spesa è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del D.Lgs. 118/2011.*”

#### OSSERVAZIONI

Trattandosi di spesa obbligatoria, sarebbe stato necessario, da una parte, verificare la congruità della spesa stanziata per l'anno 2018 evidenziandone i criteri di quantificazione, dall'altra, provvedere alla quantificazione e alla copertura degli oneri da sostenere per gli anni successivi direttamente con la legge in esame, senza rinvio alle successive leggi di bilancio.

Anche in tal caso manca la verifica di capienza delle voci di bilancio che dovrebbero assicurare la copertura della norma in esame.

---

<sup>37</sup> Art. 10, commi da 1 a 3:

“1. *La Regione Umbria riconosce ai pazienti affetti da patologie oncologiche lo stato patologico della perdita dei capelli in conseguenza di trattamenti chemioterapici connessi alle stesse patologie.*

2. *Ogni paziente oncologico residente in Umbria, affetto da alopecia a seguito di chemioterapia, ha diritto a ottenere dall'azienda unità sanitaria locale di riferimento un contributo di euro 300,00 per l'acquisto di una parrucca.*

3. *La Giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, con propria deliberazione definisce le modalità operative per la concessione del contributo.*”

**5.18 Legge regionale 28 dicembre 2017, n. 20, *Modificazioni ed integrazioni a leggi regionali e ulteriori disposizioni.***

Di iniziativa della Giunta regionale.

**CONTENUTI DELLA LEGGE**

La legge in esame, composta da 42 articoli, oltre a modificare n. 11 leggi regionali (artt. da 1 a 37), introduce disposizioni in materia di rateizzazione di crediti extratributari (art. 38); reca, altresì, disposizioni transitorie e finali, nonché abrogative di precedenti leggi (artt. da 39 a 42).

Di seguito si illustrano sinteticamente le norme di maggiore interesse.

L'**art. 1** introduce modificazioni e integrazioni alla L.R. 09 marzo 1979, n. 11 "*Regolamentazione dell'amministrazione dei beni regionali e dell'attività contrattuale*", al fine di consentire alla Regione di concedere (in via temporanea) in uso gratuito il proprio patrimonio indisponibile anche a fondazioni di diritto privato.

L'**art. 3**, in tema di risorse destinate all'espletamento del servizio di vigilanza ecologica volontaria, apporta una modifica formale all'articolo 4 della L.R. 22 febbraio 1994, n. 4, classificando tra "*le risorse regionali*", i pregressi "*contributi assegnati dalla Regione*".

Gli **artt. da 5 a 8** introducono modifiche alla L.R. 19 novembre 2001, n. 28 (*Testo Unico regionale per le foreste*), conseguenti alla soppressione del Corpo Forestale dello Stato e all'assorbimento delle relative funzioni e risorse nell'Arma dei Carabinieri, ad eccezione delle competenze e delle funzioni attribuite al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di Finanza, nonché delle attività cui provvede direttamente il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 177).

L'**art. 9** modifica la L.R. 22 ottobre 2008, n. 15 (*Norme per la tutela e lo sviluppo del patrimonio ittico regionale, la salvaguardia degli ecosistemi acquatici, l'esercizio della pesca professionale e sportiva e dell'acquacoltura*), ampliando l'arco temporale per la pratica di sport acquatici (*rafting*, canoismo, ecc.), soprattutto in corrispondenza dei periodi festivi, in cui vi è maggiore richiesta.

Gli **artt. 11 e 39** modificano la L.R. 23 dicembre 2011, n. 18 (*Riforma del sistema amministrativo regionale e delle autonomie locali e istituzione dell'Agenzia forestale regionale. Conseguenti modifiche normative*), dettando disposizioni sul procedimento di liquidazione unitario delle Comunità montane.

Gli **artt. 12-13-14 e 41** modificano la L.R. 23 dicembre 2013, n. 30 (*Disciplina del sistema regionale di istruzione e formazione professionale*), definendo le competenze degli organismi di istruzione e formazione professionale.

L'art. 15, integrando l'art. 8 della L.R. 29 aprile 2014, n. 9, che tratta della Società consortile Umbria Salute, attribuisce a detta Società la competenza ad operare in attuazione di quanto previsto dal combinato disposto dagli articoli 15, comma 1, e 18, comma 1, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229; detta Società potrà espletare in particolare, l'attività di centrale acquisti del Presidente della Regione Umbria – vice commissario di cui all'articolo 1, comma 5 del d.l. 189/2016, anche avvalendosi di altri soggetti aggregatori; è altresì autorizzata ad acquisire personale “secondo le forme previste dalla normativa vigente”.

Gli artt. da 16 a 30 modificano la L.R. 13 giugno 2014, n. 10 (Testo Unico in materia di commercio), prevedendo in particolare:

l'abrogazione nel comma 3, articolo 3, che istituiva e disciplinava la “banca dati di interesse regionale delle attività commerciali” (art. 16)

- il venir meno della competenza della Giunta regionale in tema di individuazione dei percorsi formativi (art. 18)
- la riorganizzazione dei contenuti del Piano Triennale (art. 19)
- la regolarizzazione della vendita esclusiva di merci ingombranti a consegna differita (art. 21)

L'art. 31 integra l'art. 109 della L.R. 9 aprile 2015, n. 11 (Testo Unico in materia di sanità e servizi sociali), estendendo le disposizioni concernenti la composizione e le modalità di formazione delle commissioni mediche incaricate anche con riguardo all'assistenza ai ciechi civili e ai sordomuti.

L'art. 32 modifica i contenuti dell'art. 111 della predetta L.R. 9 aprile 2015, n. 11, con riguardo alla costituzione delle commissioni mediche competenti agli accertamenti sanitari per il riconoscimento dello stato di invalidità.

Gli artt. 33 e 34 modificano rispettivamente l'art. 112 e l'art. 113 della L.R. 9 aprile 2015, n. 11, per quanto riguarda la composizione (art. 112) e la disciplina (art. 113) delle commissioni mediche prima richiamate.

L'art. 35 modifica l'art. 347 della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, in tema di accesso alle prestazioni del sistema sanitario regionale e relativa compartecipazione ai costi, prevedendo che l'assistenza e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sia assicurata dalla “pubblica autorità della zona sociale, tramite il comune capofila, cui appartiene il comune in cui il minore si trova”.

Gli artt. 36 e 37 modificano la L.R. 10 luglio 2017, n. 8 “legislazione turistica regionale”, relativamente alla definizione delle strutture ricettive (art. 22) e alle funzioni di controllo sulla

classificazione delle strutture medesime (art. 57).

L'art. 38 disciplina la concessione della rateizzazione dei crediti di natura extratributaria.

L'art. 40 consente alla Giunta regionale di utilizzare le graduatorie di selezioni pubbliche a tempo determinato indette dalla medesima Giunta per assunzioni della durata massima di 36 mesi al fine di assicurare la piena funzionalità degli uffici impegnati nella gestione della emergenza e della ricostruzione post sisma 2016, fermo restando il rispetto dei limiti e condizioni previsti dalla normativa vigente in materia di lavoro a tempo determinato.

## COPERTURA FINANZIARIA

La legge non reca disposizioni di natura finanziaria.

Nella relativa relazione tecnica si afferma che *“si tratta di disposizioni ordinamentali che non comportano oneri per il bilancio regionale”*.

## CONSIDERAZIONI

Dando atto che la maggior parte delle norme introdotte riguarda l'organizzazione e le modalità di svolgimento di varie attività amministrative, appare non scontata tuttavia la neutralità finanziaria delle seguenti disposizioni:

- la norma dell'art. 35, che pone a carico di terzi soggetti pubblici i costi di assistenza e accoglienza di stranieri in età minore non accompagnati, appare onerosa. L'onerosità della norma e l'obbligo di provvedere alla relativa copertura, non viene meno, infatti, neppure se – come in questo caso - gli stanziamenti concessi siano posti a carico di soggetti pubblici terzi;
- anche la prevista possibilità di rateizzazione dei crediti extratributari della Regione (art. 38) produce l'effetto di dilazionare nel tempo le entrate, con relativo impatto sulle riscossioni e sugli equilibri di cassa di cui la relazione tecnica avrebbe dovuto evidenziare la dimensione e gli effetti finanziari;
- la prassi di attingere a graduatorie in essere per assunzioni di personale a tempo determinato, prevista all'art. 40, comporta nuovi e imprevisi oneri che avrebbero richiesto un'adeguata valutazione ai fini della loro quantificazione e copertura finanziaria.

## 6. Conclusioni

La Corte rileva in via preliminare una tendenziale difficoltà, da parte della Regione, a coordinare le diverse iniziative e disposizioni contemplate dalle leggi e dai regolamenti regionali a supporto dell'obbligo di assicurare copertura finanziaria alle leggi di spesa. Le ricorrenti carenze ed omissioni riscontrate tanto nel testo delle leggi esaminate quanto nelle relative relazioni tecniche, al pari della incompletezza e difformità degli atti che regolamentano il procedimento di formazione delle leggi, suggeriscono l'opportunità di mettere mano alla organizzazione complessiva dei servizi a presidio dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

Si osserva, in particolare, come alla base delle ricorrenti carenze ed omissioni riscontrate negli adempimenti connessi con l'obbligo della copertura finanziaria, vi sia una pressoché sistematica inadeguatezza della relazione tecnico-finanziaria che accompagna (o dovrebbe accompagnare) le leggi di spesa approvate nel corso del 2017.

Anche a causa della indeterminatezza delle relative disposizioni regolamentari, sul punto meritevoli di opportuni emendamenti, gli atti di accompagnamento delle singole leggi trasmessi dalla Regione presentano contenuti eterogenei e non uniformi, quasi mai rispondenti all'esigenza ineludibile di evidenziare e trattare in modo esaustivo gli aspetti finanziari delle norme. E' ricorrente in particolare la tendenza ad esaurire i contenuti degli atti di accompagnamento soffermandosi esclusivamente (o, comunque, privilegiando) i contenuti sostanziali e le finalità delle leggi, senza trattare o dedicare le necessarie attenzioni ai relativi effetti finanziari. In tanti casi, si è riscontrato come le relazioni di accompagnamento delle proposte di legge si diffondano sui contenuti sostanziali delle norme, perdendo di vista gli effetti finanziari che, al contrario, dovrebbero costituire oggetto della separata ed approfondita analisi che caratterizza la relazione propriamente "tecnica" di cui all'art. 17, comma 3, della legge 196 del 2009.

La scarsa rilevanza attribuita alla relazione tecnica traspare in modo eclatante, ad esempio, dagli atti di accompagnamento della legge n. 3/2017 nei quali si fa riferimento a dati (entità delle spese autorizzate e coperte) avulsi dal contesto legislativo di riferimento, verosimilmente riferiti ad un disegno di legge caducato e comunque diversamente formulato rispetto al testo approvato; come pure nella relazione alla legge n. 13/2017 che si attarda nell'affermare l'assenza di oneri in relazione a disposizioni per le quali, invece, il legislatore ha avvertito la necessità di dare copertura finanziaria.

Le stesse competenze delle strutture preposte alla valutazione preventiva dei disegni di legge di iniziativa della Giunta (Servizi amministrativi interni, Comitato legislativo), appaiono definite

o comunque esercitate in funzione di esigenze diversificate che spesso perdono di vista gli aspetti finanziari; ciò potrebbe ricondursi alla eterogeneità dei profili professionali dei loro componenti oltre che alla insufficiente valorizzazione, già nella prospettazione dei contenuti dei modelli in uso, dei predetti aspetti finanziari.

Si è riscontrato altresì come la regolamentazione dei procedimenti di approvazione di disegni di legge di iniziativa del Consiglio sia carente sotto il profilo della preventiva verifica dell'obbligo di copertura finanziaria e, in più, non allineato alle necessarie previsioni del Regolamento della Giunta.

Le riferite carenze del quadro regolamentare si riflettono in negativo sulla efficacia dell'analisi finanziari e, in particolare, sull'adeguatezza della classificazione degli stanziamenti di spesa. E' stata riscontrata infatti una tendenziale scarsa propensione ad evidenziare e classificare sotto il profilo morfologico gli oneri indotti dalle leggi, che - in misura più o meno ampia - interessa gran parte della produzione legislativa.

Di qui l'invito a rivedere le previsioni regolamentari in senso conforme alle indicazioni fornite al paragrafo 4.1, affinché la valutazione degli aspetti finanziari possa dispiegarsi in termini adeguati, uniformi e sistematici, attraverso una puntuale ripartizione dei compiti affidati ai diversi centri di competenza ed una definizione, ancor più rigorosa, dei contenuti della relazione tecnico-finanziaria, da trattare separatamente rispetto alla illustrazione degli aspetti sostanziali e delle finalità della legge.

La revisione dell'insieme delle competenze, delle procedure e degli strumenti a supporto dell'obbligo di copertura finanziaria si pone, infatti, come premessa necessaria al conseguimento dell'obiettivo di corredare sistematicamente ciascuna proposta di legge degli atti preordinati alla separata e puntuale evidenziazione (i) della tipologia, (ii) della quantificazione e (iii) della copertura degli oneri che essa comporta.

Il tema della copertura finanziaria delle leggi emanate nel 2017 è stato affrontato dal legislatore regionale, assumendo, in relazione alle diverse fattispecie oggetto di normazione, comportamenti che, a seconda dei casi, possono compendiarsi (a) nell'assenza o inadeguatezza dell'analisi finanziaria, nel presupposto, non esplicitato nel testo normativo e spesso enunciato senza motivazioni nella relazione tecnica, che la legge non fosse onerosa; (b) nell'autorizzare la spesa entro un limite massimo quantificato (nel testo della norma) e raramente motivato (nella relazione tecnica); (c) nel dare copertura a spese autorizzate mediante imputazione ad apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese ulteriori



rispetto a quella indotta dalla legge emanata, in ogni caso senza evidenziarne la composizione e la capienza; (d) nel rinviare la copertura della spesa al momento di approvazione della legge di bilancio, omettendone la quantificazione.

Qui si seguito si riepilogano le principali irregolarità emerse dall'analisi condotta sui singoli provvedimenti legislativi emanati nel 2017.

#### **A. Inadeguata o mancata valutazione dei profili di onerosità della legge:**

Con riguardo a numerose leggi emanate nel corso del 2017, non sono stati considerati gli aspetti potenzialmente onerosi delle relative norme, rimaste conseguentemente prive di copertura finanziaria. Benché nelle rispettive relazioni tecniche si affermi apoditticamente che trattasi di norme a carattere procedimentale o organizzativo, che non danno luogo pertanto a nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale, si ha motivo di ritenere che le numerose attività/iniziativa prefigurate, in assenza di copertura finanziaria, ben difficilmente potranno in concreto realizzarsi.

Si fa riferimento innanzitutto alle seguenti disposizioni che importano **oneri obbligatori e non modulabili**, della cui quantificazione e puntuale copertura avrebbe dovuto occuparsene direttamente lo stesso legislatore regionale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione:

- (i) legge n. 9/2017, che riconosce a favore degli organi del Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) il rimborso di spese ulteriori rispetto a quelle di viaggio;
- (vi) legge n. 11/2017, nella parte che autorizza la concessione di contributi all'Istituto "Briccialdi" di Terni (art. 7) e all'Associazione regionale allevatori dell'Umbria (art. 10), la cui copertura, anziché assicurata da specifici mezzi indicati dalla stessa legge, è affidata a risorse stanziare su voci di spesa generiche e promiscue che di fatto potrebbero rivelarsi insufficienti;
- (ii) legge n. 12/2017, che dispone trasferimenti e comandi di personale senza considerarne gli effetti finanziari indotti (art. 8);
- (iii) legge n. 15/2017 che, nel rideterminare in aumento il compenso variabile del Direttore Generale, sembra configurare una spesa aggiuntiva obbligatoria del tutto ignorata ai fini della necessaria copertura;
- (vii) legge n. 18/2017, che rinvia la copertura degli oneri di liquidazione delle Comunità Montane, in sé obbligatori e pluriennali, a voci di spesa promiscue del bilancio di previsione, anziché farsi carico direttamente della copertura per tutte le annualità in cui si protrae la liquidazione (art. 4);

(viii) legge n. 18/2017, nella parte che riconosce il diritto soggettivo dei dipendenti al rimborso delle spese legali sostenute in relazione a determinate vicende giudiziarie, imputando il relativo onere ad apposite, generiche voci di spesa del bilancio di previsione, anziché provvedere per norma, anche per gli anni successivi, alla relativa puntuale copertura (art. 6);

(v) legge n. 18/2017, laddove si prevede una spesa obbligatoria pluriennale (riconoscimento di un contributo a favore di pazienti oncologici), che il legislatore non si preoccupa di quantificare e finanziare anche per gli anni successivi, limitandosi ad un semplice rinvio alle leggi di bilancio;

(iv) legge n. 20/2017, nella parte che prevede l'assunzione di personale a tempo determinato, ignorandone gli effetti finanziari.

Anche il metodo di copertura degli oneri correlati alle attività/iniziativae previste dalla legge n. 8/2017, coperti con i futuri proventi di sanzioni amministrative, non appare corretto, ove si consideri la natura aleatoria e straordinaria di dette entrate che, in quanto tali, non sono in grado di garantire la correntezza delle attività e delle funzioni onerose previste dalla legge.

L'analisi degli impatti finanziari ed il reperimento dei mezzi di copertura sarebbero stati necessari anche con riguardo alle attività i cui oneri – come si afferma con riguardo ai costi di assistenza e accoglienza di stranieri in età minore di cui all'art. 35 della l.r. n. 20/2017 – graveranno sul bilancio di altri soggetti pubblici. Si richiama, al riguardo, il disposto dell'articolo 19, primo comma, della legge n. 196/2009, secondo cui *“le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle pubbliche amministrazioni devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”*. Ancora più esplicito, in tal senso, è il secondo comma del medesimo articolo 19, dove si afferma che l'obbligo di copertura imposto alle Regioni va assolto anche quando gli oneri siano a carico *“della finanza di altre amministrazioni”*.

L'osservazione di cui sopra è estensibile anche alla legge n. 2/2017 che, nella parte in cui prevede la istituzione di nuovi organismi con impliciti costi di funzionamento (*Garante dello studente e Organismo indipendente di valutazione*), avrebbe richiesto anche un'adeguata copertura finanziaria o quanto meno una esplicitazione motivata della eventuale non onerosità.

## **B. Quantificazione non motivata di oneri autorizzati**

Con una sola eccezione (v. art. 3 della legge n. 17/2017), l'esigenza di motivare la quantificazione

delle spese autorizzate nei diversi provvedimenti legislativi è stata sistematicamente disattesa. Si è riscontrato infatti che non risultano specificati i metodi di quantificazione delle spese autorizzate che – come evidenziato al paragrafo 2.1 – avrebbero richiesto stime economiche puntuali o anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici.

Tanto si afferma con riferimento:

- (i) all'articolo 10 della legge n. 11/2017 che autorizza la spesa di 300.000,00 euro per “*il finanziamento delle attività dell'Associazione regionale allevatori dell'Umbria*”, in assenza di informazioni sulla dimensione economica e le esigenze dell'attività finanziata e, quindi, sulla adeguatezza della somma stanziata ai fini del conseguimento degli obiettivi prefissati;
- (ii) al contributo riconosciuto dall'art. 5 della legge n. 17/2017 per il funzionamento dei gruppi comunali e le associazioni di volontariato, quantificato in 150.000,00 euro, senza riferimenti alle esigenze finanziarie dei beneficiari, utili anche ai fini della giustificazione della spesa;
- (iii) al contributo di 40.000,00 euro a favore del conservatorio “Francesco Morlacchi” di cui all'art. 8 della citata legge n. 17/2017, anche in questo caso quantificato senza motivazioni;
- (iv) all'art. 11 della legge n. 16/2017 che autorizza la spesa di 25.000,00 euro per organizzare la “*Giornata regionale contro gli sprechi alimentari*”, senza indicare le specifiche attività in cui si sostanzia detta organizzazione né i relativi costi;
- (v) alla quantificazione approssimativa e carente delle minori entrate conseguenti alla agevolazione di cui all'art. 2 della legge n. 18/2017 della legge in tema di tasse automobilistiche, pari a 80.000,00 euro;
- (vi) allo stanziamento di 50.000,00 euro per l'attuazione del piano di liquidazione delle Comunità Montane di cui all'art. 4 della predetta legge n. 18/2017, senza specificare lo stato di avanzamento dei procedimenti di liquidazione né gli oneri specifici oggetto di finanziamento;
- (vii) al contributo di cui all'art. 7 della stessa legge n. 18/2017, riconosciuto al Centro di Formazione Professionale regionale di Terni per un importo di 511.640,87 euro che, a giudicare dalla specificazione in centesimi, sembrerebbe quantificato sulla base di valutazioni puntuali che tuttavia non risultano riportate nella relazione tecnica;
- (viii) alla spesa obbligatoria di cui all'art. 10 della legge n. 18/2017, quantificata in 80.000,00 euro senza motivazione alcuna.

Si consideri che, specialmente nei casi in cui le disposizioni non si qualificano come mere autorizzazioni massime di spesa (fattori legislativi) ma importino spese obbligatorie, la criticità prima rilevata concernente l'omessa specificazione dei metodi di quantificazione degli oneri, si

riflette in negativo sulla adeguatezza della eventuale copertura (irregolarmente) prevista mediante rinvio a voci generiche di spesa, impedendone ogni necessaria valutazione.

### **C. Inadeguatezza della copertura finanziaria**

La copertura finanziaria si rivela obiettivamente inadeguata e incerta nei numerosi casi in cui l'onere è imputato ad apposite voci generiche del bilancio di previsione, destinate a finanziare una pluralità di spese, ulteriori rispetto a quella indotta dalla legge emanata, peraltro senza evidenziarne la composizione e la capienza.

Tanto è stato riscontrato con riguardo alla generalità delle spese autorizzate dalle leggi emanate nel 2017, per le quali risultano omesse o carenti le informazioni sulla sostenibilità finanziaria della copertura.

Questo *modus operandi* determina uno svilimento dell'obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale. Invero, affinché il rinvio a voci di spesa generiche e promiscue possa rappresentare una forma di copertura attendibile sarebbe stata necessaria una rappresentazione analitica degli oneri che gravano sui capitoli incisi. Anche la circostanza per cui il capitolo di rinvio avrebbe una capienza sufficiente per fronteggiare i nuovi oneri, non appare idonea a garantire il rispetto dell'obbligo di copertura fintantoché non si forniscano indicazioni atte a garantire che lo stanziamento previsto nei predetti capitoli di spesa non sia sovrastimato. La mera disponibilità di stanziamenti in bilancio non garantisce che gli stessi siano liberi, qualora riferiti anche ad ulteriori spese future che l'Ente ha già previsto di sostenere. In assenza di certezza in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti presenti in bilancio, di cui le relazioni tecniche non si occupano, il nuovo onere avrebbe dovuto trovare un'autonoma, nuova e attendibile forma di copertura.

Come affermato dalla Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 115/2012, ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, *“per effetto di una più efficace e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per finalità promiscue, la pretesa autosufficienza non può essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”*.

Infine, una quota rilevante di coperture [cfr. leggi n. 13 (*Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 - Testo unico governo del territorio e materie correlate*), 14 (*Norme*

*per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini*) e 18 (*Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali*)] è ottenuta mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza alcuna valutazione in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti e alla riducibilità degli stessi.

#### **D. Copertura di oneri non quantificati, mediante rinvio alla legge di bilancio**

Molteplici disposizioni contemplate dalle leggi esaminate sembrano importare spese non obbligatorie ma necessarie ai fini dello loro attuazione. Con riguardo a tali spese il legislatore, senza procedere alla loro quantificazione, ha inteso provvedere al relativo finanziamento mediante rinvio alla legge di bilancio. Il riferimento è alle attività onerose previste, in particolare, dalle leggi nn. 3 e 8 del 2017, per le quali, come si è evidenziato ai paragrafi 5.3 e 5.8, non risulta effettuata alcuna valutazione degli effetti finanziari,

Vi è il rischio che la miriade di attività/iniziativa prefigurate dalle richiamate leggi, tutte portatrici di nuovi oneri, in assenza di differenziate, specifiche coperture finanziarie, possano non trovare sistematica attuazione. Con la conseguenza di rimettere all'organo amministrativo la scelta delle attività/iniziativa da attuare in via prioritaria e di quelle che potrebbero, per converso, non trovare affatto attuazione. Mancando ogni specificazione in ordine sia alla quantificazione delle spese necessarie all'attuazione delle singole previsioni normative sia alla adeguatezza degli stanziamenti di bilancio che dovrebbero assicurarne la copertura finanziaria, di fatto la legge si presenta come un insieme di enunciati programmatici che potrebbero non trovare attuazione concreta.

La previsione di plurime iniziative onerose, non coordinate tra loro né classificate in base a criteri di priorità, in assenza di qualsivoglia analisi degli effetti finanziari, pone in realtà un problema non direttamente riconducibile all'obbligo della copertura finanziaria, assicurata tramite rinvio alle leggi di bilancio<sup>38</sup>, ma alla concreta realizzazione degli obiettivi prefissati dal legislatore e, in ultima istanza, alla qualità della legge.

Nelle diverse sedi di intervento, dedicate alla regolamentazione dei procedimenti di approvazione delle leggi, alla declinazione concreta degli enunciati normativi e alla predisposizione della relazione tecnico-finanziaria, si attendono da parte della Regione comportamenti coerenti

---

<sup>38</sup> Come evidenziato al par. 3.4, limitatamente alle spese derogabili e non modulabili, è consentito rinviare la quantificazione e la copertura dell'onere alla legge di bilancio.

con le indicazioni fornite nel presente referto, atti a rimuovere le criticità riscontrate nelle singole leggi emanate nel 2017, riconducibili ad una prassi non corretta, da superare in via definitiva.