



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2016 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.)



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

RELAZIONE ANNUALE

sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle
leggi regionali approvate nel 2016 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

I Referendario Beatrice Meniconi

Supporto amministrativo:

Andrea Martelli

Lorenzo Grassini

Catia De Angelis

Francesco Micheli

INDICE:

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa	pag. 6
1.1 La copertura delle leggi regionali di spesa	pag. 6
1.2 Adeguamento degli ordinamenti contabili delle Regioni al principio di copertura	pag. 6
1.3 Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti	pag. 7
2. Normativa di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa	pag. 9
2.1 La relazione tecnica	pag. 9
3. La verifica della copertura finanziaria	pag. 11
3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari	pag. 12
3.2 La quantificazione degli oneri finanziari	pag. 15
3.3 L'individuazione dei mezzi di copertura	pag. 17
4. Le fonti normative della regione Umbria	pag. 22
4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale	pag. 27
5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2016	pag. 29
5.1 Legge regionale 1 febbraio 2016, n. 1	pag. 32
5.2 Legge regionale 22 marzo 2016, n. 2	pag. 37
5.3 Legge regionale 4 maggio 2016, n. 6	pag. 40
5.4 Legge regionale 22 luglio 2016, n. 7	pag. 42
5.5 Legge regionale 17 agosto 2016, n. 10	pag. 46
5.6 Legge regionale 3 novembre 2016, n. 12	pag. 60
5.7 Legge regionale 23 novembre 2016, n. 13	pag. 62

5.8 Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14	pag. 66
5.9 Legge regionale 30 novembre 2016, n. 15	pag. 71
5.10 Legge regionale 29 dicembre 2016, n. 18	pag. 75
6. Conclusioni	pag. 81

1. Il principio di copertura delle leggi di spesa

Il principio di copertura delle leggi di spesa, volto ad assicurare l'equilibrio di bilancio, è enunciato all'art. 81 della Costituzione, secondo cui *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

1.1 La copertura delle leggi regionali di spesa

Il principio di copertura 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”), secondo cui *“...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).

1.2 Adeguamento degli ordinamenti contabili delle Regioni al principio di copertura

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. 17¹ per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la*

¹Le disposizioni contenute nella legge di contabilità pubblica e, in particolare, nell'art. 17 citato, costituiscono regole specificative 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).

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, è tenuta ad attivarsi per effettuare una ricognizione puntuale delle modalità con cui dare attuazione al principio di copertura delle diverse leggi di spesa. In breve, il tema della copertura finanziaria delle leggi deve essere affrontato dalle Regioni a livello normativo (in sede di adeguamento dell'ordinamento contabile), ancor prima che in sede di approvazione delle singole leggi di spesa.

1.3 Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, 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, con modificazioni, 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.

L'attribuzione 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

La disciplina di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa è 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.

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 (sentenza n. 1/1996).

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 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 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).

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

La relazione tecnica dovrà trovare adeguata disciplina nell'ordinamento contabile regionale, prevedendone l'obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati.²

3. La verifica della copertura finanziaria

²E' 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.

Con riguardo ai connotati essenziali della norma “onerosa”, intesa come presupposto per l’attivazione dell’obbligo di copertura finanziaria, valgono le seguenti sentenze della Corte Costituzionale:

- il carattere generico della disposizione non preclude 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);
- 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);
- 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);
- 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);
- 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).

Si rinvia per un approfondimento sul tema, tra le altre, alle seguenti sentenze 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.

Si ritiene 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”.

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

3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

In base alla portata e alle indicazioni della norma sostanziale, è dato individuare la tipologia di onere importato dalla norma medesima. In quest’ottica, le spese possono essere distinte “morfologicamente” secondo due parametri fondamentali: a) carattere inderogabile o meno dell’onere; b) effetto nel tempo.

Come si dirà in seguito, l’esatta qualificazione morfologica dell’onere si pone, unitamente alla sua quantificazione, come presupposto indefettibile per l’individuazione di una adeguata copertura finanziaria.

Guardando al profilo della inderogabilità o meno dell’onere, ai sensi dell’articolo 21, commi 5 e 6, della legge di contabilità pubblica, le spese si ripartiscono in: a) “spese non rimodulabili” e b) “spese rimodulabili”. Nella versione introdotta dalla legge 4 agosto 2016, n. 163, in vigore dal 9 settembre 2016 il comma 5 dell’articolo 21 ridenomina le spese “non modulabili” in “inderogabili”, senza modificarne peraltro il significato sostanziale. Di conseguenza, distingue le spese in a) “inderogabili”, b) “fattori legislativi” e c) “di adeguamento al fabbisogno”.

a) Si considerano “non rimodulabili” le spese “per le quali l’amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite “oneri inderogabili”, in quanto vincolati a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, ossia quelle

relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni 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.”

b) Le spese “rimodulabili”, a sua volta si dividono in:

- fattori legislativi, ossia spese autorizzate da specifica disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, inteso come limite massimo di spesa, sia 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.
- spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Al riguardo, può osservarsi che la norma, anziché disporre un'autorizzazione di spesa, potrebbe contenere una mera previsione di spesa, limitandosi ad una stima o previsione dell'onere, che in sede attuativa potrebbe rivelarsi superiore a quanto stimato; in tal caso, in aggiunta al monitoraggio dell'onere, è previsto che la relativa norma di copertura sia accompagnata da una clausola di salvaguardia, di cui si dirà al successivo paragrafo³.

Si aggiunga che, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge di contabilità pubblica, solo le spese autorizzate, di cui alla riportata lettera b), “*possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione...*”.

Inoltre, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell'ambito delle spese rimodulabili, non sono tuttavia possibili quando l'amministrazione “*non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione*”(art. 21, comma 6).

Sotto un diverso profilo, le spese possono essere distinte in spese ricorrenti o

³Vedi successiva nota n. 4.

continuative e spese pluriennali, secondo la distinzione tracciata dal d.lgs. n. 76/2000, che ne disciplina anche gli obblighi di copertura.

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

Le spese pluriennali, invece, 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”.

E' evidente come 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.

3.2 La quantificazione degli oneri finanziari

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 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, che comprende anche la distribuzione temporale dei medesimi, deve essere assolto – secondo l'insegnamento della Corte Costituzionale – in relazione tanto alle disposizioni normative di tipo generico, che, in quanto tali, si sottraggono ad una precisa determinazione delle spese (Cost. n. 106/2011), quanto agli interventi che si ritiene di coprire con l'eccedenza di risorse rinvenibili in una determinata partita di bilancio (Cost. n. 115/2012).

L'indagine, peraltro, non va condotta soltanto con riferimento all'esercizio in corso ma – ricorrendone i presupposti - deve interessare ciascuno degli esercizi componenti il 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 a tre istituti previsti dalla legge n. 196/09: a) la relazione tecnica di accompagnamento ai disegni di legge; b) la clausola di neutralità finanziaria; c) la clausola di salvaguardia.

- Della relazione tecnica si è trattato al paragrafo 2.1, cui si rinvia:
- Con riguardo alla clausola di neutralità finanziaria, ossia alle norme che si

assumono neutre sotto l'aspetto finanziario, l'art. 17, comma 7, della legge di contabilità pubblica⁴ fa obbligo di riportare nella relazione tecnica *“i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica...”*.

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).

- 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, 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 norme che costituiscono *“diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse è previsto l'obbligo di una clausola di salvaguardia⁵ della legge per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). 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*

⁴La legge n. 163 del 2016, in vigore dal 9 settembre 2016, ha riprodotto – senza significative modifiche - il contenuto dei soppressi periodi quarto e quinto di cui al comma 7 dell'articolo 17, nel nuovo comma 6-bis del medesimo articolo.

⁵Si 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**bis**, 12**ter** e 12**quater** 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.

gli andamenti. In tale ottica, il comma 12 dell'art. 17 della legge n. 196/2009⁶ prescrive che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, deve avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scoperta in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa” (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR).

3.3 L'individuazione dei mezzi di copertura

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 e deve essere assicurata la copertura finanziaria.

Come anticipato al paragrafo 3.1, 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 debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicare 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.

Si richiama altresì l'interpretazione fornita dalla Sezioni Riunite della Corte dei conti, riportata al paragrafo 3.1, che ritiene preminente l'esigenza di indicare la copertura, a carico della legge istitutiva, per tutta la durata dell'onere, nel caso di spese continuative e ricorrenti di carattere obbligatorio. Nel caso, invece, di spese continuative e ricorrenti di carattere non obbligatorio si è in presenza di un-

⁶V. nota precedente.

indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie. In tal caso e pertanto consentito alle Regioni di individuare i relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto – tra l'altro – dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000 (C. Cost. n. 26 del 2013, n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988).

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.).

Di contro, non sono conformi al principio di copertura finanziaria le norme che pur introducendo oneri “pluriennali” si limitino a quantificarli ed a provvedere alla corrispondente copertura finanziaria esclusivamente per l'esercizio in corso, rinviandone la quantificazione e la connessa copertura degli esercizi successivi a future leggi di bilancio.

Si richiama altresì quanto illustrato al paragrafo 3 con riguardo a leggi che prevedono iniziative o provvedimenti onerosi per l'ente e vi fanno fronte attraverso importi stanziati, con riferimento evidentemente ad 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, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*”.

Alla stregua delle pronunce del Giudice delle leggi, occorre considerare che:

1. i mezzi di copertura devono essere indicati in modo esplicito nella legge istitutiva di nuove o maggiori spese (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);

2. 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);

3. 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 internazionali⁷;

b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

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.

A fronte di una eventuale scarsità degli accantonamenti ai fondi speciali, occorre individuare altre risorse puntando sulle restanti due modalità di copertura:

⁷Nella 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".

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 apposita clausola di

salvaguardia⁸. Questa deve essere apposta non per la copertura finanziaria dell'onere inizialmente stimato nella relazione tecnica, ma per la copertura dell'eventuale debordo degli oneri di cui la disposizione legislativa reca previsione. La clausola interviene per rimediare non alla inadeguatezza della copertura iniziale, ma 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, la clausola di salvaguardia è stata pensata con riguardo all'evolversi dell'onere in fase di attuazione dell'intervento previsto dalla norma, non alla modalità di copertura originariamente indicata nella norma stessa.

⁸v. nota precedente.

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 Delib. G.R. del 27 luglio 2007, n. 1285, art. 23)⁹;
- d) Regolamento regionale 12 novembre 2001, n. 6 (art. 5);
- e) Regolamento interno del Consiglio regionale-Assemblea legislativa, (approvato con Delib. C.R. 8 maggio 2007, n. 141 (art. 26)¹⁰.

Lo Statuto della Regione, nel disciplinare il sistema delle fonti normative, indica quali sono i soggetti titolari dell'iniziativa legislativa e il procedimento da seguire nell'esame di ciascun progetto di legge, che deve essere accompagnato 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

⁹Le disposizioni regolamentari esaminate nel seguito della trattazione, in vigore nel 2016, non tengono conto delle modifiche apportate al Regolamento interno della Giunta regionale con delib. G.R. 12 dicembre 2016, n. 1459.

¹⁰Anche il regolamento interno dell'Assemblea legislativa è stato modificato con delib. A.L. 28 dicembre 2016.

per farvi fronte e qualora comporti minori entrate deve indicare la loro quantificazione”.

Interessano ai fini della presente indagine anche le previsioni relative alla possibilità di adottare Testi Unici (tre ne sono stati emanati nel corso dell’anno 2015) (art. 40), alla valutazione, controllo e qualità dei testi normativi (art. 61)¹¹, nonché le norme che si occupano di risorse regionali, gestione finanziaria e di bilancio, e patrimonio (artt. 72-80).

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

¹¹L’art. 61 dello Statuto regionale prevede che il Consiglio regionale-Assemblea legislativa valuti gli effetti delle politiche regionali, verificandone i risultati, ed eserciti 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”.

[A tal fine il “Regolamento consiliare disciplina il funzionamento del Comitato per la legislazione”, che esprime pareri (similmente al Comitato legislativo previsto dal Regolamento della Giunta regionale, di cui si dirà in prosieguo) sulla qualità dei testi e l’efficacia degli stessi “per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente” . Si precisa che tale ultimo inciso è stato abrogato dalla l.r. 19 marzo 2015, n. 5, con effetti a decorrere dalla X legislatura].

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 modalità di copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, tipizzate nelle seguenti:

“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 dalla relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture, con la 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 nei Regolamenti

della Giunta e del Consiglio regionale-Assemblea legislativa.

In particolare, il Regolamento della Giunta regionale¹², proprio ai fini dell'applicazione del secondo comma del citato art. 31, 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”.

Tale modulo [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.

Importante ai fini della presente indagine è anche il citato Regolamento nella parte in cui prevede che qualunque disegno di legge di iniziativa della Giunta sia inviato dalla struttura proponente ad un Comitato legislativo al fine di acquisirne il preventivo parere obbligatorio¹³.

12D.G.R. n. 1285/2007, art. 23, secondo comma;

13La Regione Umbria, con il Regolamento regionale n. 1 del 25 febbraio 2000, 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 n. 6 del 12 novembre 2001, “Funzionamento del Comitato legislativo e procedure di formazione degli atti normativi di competenza della Giunta regionale”, all'art. 1 ha individuato i compiti del Comitato legislativo, che 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”.

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. 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), è previsto per il Comitato 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. 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 è invece l'art. 26 del Regolamento interno del Consiglio regionale (DCR 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 conseguirli;
- e) La relazione economico-finanziaria;
- f) L'impatto del progetto di legge sull'organizzazione amministrativa.

La Commissione competente, dopo aver valutato la detta 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.

La Commissione, una volta esaminata la proposta assegnata, 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 all'Assemblea consiliare della votazione finale) è disciplinato nel successivo articolo 28, in cui non si rinvengono ulteriori richiami alla suddetta relazione.

L'art. 39 del Regolamento prevede (va) il Comitato per la legislazione, con funzioni simili al Comitato legislativo della Giunta¹⁴.

14[L'art. 39 disciplina la composizione del Comitato per la legislazione ed in particolare i compiti affidatigli:

- a) esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente;
- b) formula proposte per la previsione e l'inserimento nei testi legislativi di apposite clausole valutative;
- c) formula il parere sul programma di delegificazione, riordino e semplificazione di cui all'articolo 43;
- d) cura la redazione del Rapporto annuale sulla legislazione;
- e) esprime pareri al Consiglio sui progetti di legge di delegificazione, ai sensi dell'articolo 39, comma 2, dello Statuto e sui progetti di testi unici, ai sensi dell'articolo 40, comma 1, dello Statuto.

Va precisato che l'art. 39, appena riportato, è stato abrogato dall'art. 34, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416. In proposito si legga anche la precedente nota sub art. 61 dello Statuto regionale]

4.1 Adeguamenti del sistema normativo regionale

Si dà atto in via preliminare che ad alcune delle carenze rinvenibili nel sistema delle norme regionali in tema di copertura finanziaria – evidenziate nella deliberazione di questa Sezione 19 dicembre 2016, n. 129/2016/RQ e nelle precedenti – è stato posto rimedio con apposite modifiche ai regolamenti interni della Giunta e del Consiglio regionale¹⁵.

Tanto premesso, 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 indeterminanze 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 Cost.

In particolare, sono auspicabili interventi chiarificatori in merito:

- alla necessità di allegare alla relazione tecnica il “prospetto riepilogativo degli effetti finanziari” di cui all'art. 17 della legge n. 196/2009; invero, la “scheda degli elementi finanziari” prevista all'art. 31 del regolamento della Giunta regionale, al pari dell'analogha scheda adottata dal Consiglio, solo in parte corrisponde all'esigenza cui è preordinato il menzionato “prospetto”;
- ai distinti adempimenti correlati alle diverse tipologie di spesa, come individuate ai precedenti paragrafi 3.1 e 3.2 (morfologia giuridica e quantificazione degli oneri);
- alla definizione di un sistema di controllo interno che affidi, tra l'altro, a centri di competenza bene individuati la verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa.

15v. precedenti note 9 e 10.

5. Disamina delle singole leggi regionali emanate nel 2016

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 2016.

Nel corso del 2016 sono state emanate n. 18 leggi regionali, di cui:

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

In dettaglio:

- 1) Legge regionale 1 febbraio 2016, n. 1: Norme in materia di politiche giovanili - Ulteriori integrazioni della l.r. 16/02/2010, n. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione));
- 2) Legge regionale 22 marzo 2016, n. 2: Istituzione di una Commissione Speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari;
- 3) Legge regionale 8 aprile 2016, n. 3: Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Umbria (Legge di stabilità regionale 2016);
- 4) Legge regionale 8 aprile 2016, n. 4: Bilancio di previsione della Regione Umbria 2016-2018;
- 5) Legge regionale 11 aprile 2016, n. 5: Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2016 - Modificazioni e integrazioni di leggi regionali (Collegato 2016);

- 6) Legge Regionale 4 maggio 2016, n. 6: Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura);
- 7) Legge Regionale 22 luglio 2016, n. 7: 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) e modificazioni, nonché ulteriore integrazione della legge regionale 28 novembre 2014, n. 25 (Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e Servizi sociali) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali territoriali));
- 8) Legge Regionale 28 luglio 2016, n. 8: Rendiconto generale dell'Amministrazione della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2015;
- 9) Legge regionale 28 luglio 2016, n. 9: Assestamento del bilancio di previsione 2016/2018 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali;
- 10) Legge regionale 17 agosto 2016, n. 10: Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali);
- 11) Legge Regionale 21 ottobre 2016, n. 11: Disposizioni in materia finanziaria;
- 12) Legge regionale 3 novembre 2016, n. 12: Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio);
- 13) Legge regionale 23 novembre 2016, n. 13: Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 - Testo unico governo del territorio e materie correlate;
- 14) Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14: Norme per le politiche di genere e per

una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini;

15) Legge Regionale 30 novembre 2016, n. 15: Integrazioni 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 legge regionale 14 ottobre 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 legge regionale 19 giugno 2002, n. 12);

16) 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);

17) Legge Regionale 28 dicembre 2015, n. 17: Bilancio di previsione della Regione Umbria 2017-2019;

18) Legge Regionale 29 dicembre 2016, n. 18: Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali;

In questa sede sono state esaminate soltanto le leggi di settore (leggi nn. 1, 2, 6, 7, 10, 12, 13, 14, 15 e 18), evidenziando che le leggi strettamente finanziarie (leggi regionali nn. 3, 4, 5, 8, 9, 11, 16, 17)¹⁶ saranno prese in esame nel corso delle attività connesse con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Umbria per l'esercizio finanziario 2016 e, limitatamente alle leggi n. 16 e 17, per l'esercizio 2017.

Di seguito si illustrano, per ciascuna delle 10 leggi esaminate, i relativi contenuti sostanziali, le disposizioni relative alla copertura finanziaria e le considerazioni della Sezione.

¹⁶Legge 8 aprile 2016, n. 3: legge di stabilità regionale 2016; legge 8 aprile 2016, n. 4: bilancio di previsione 2016-2018; legge 11 aprile 2016, n. 5: collegato 2016; legge 28 luglio 2016, n. 8: approvazione rendiconto generale 2015; legge 28 luglio 2016, n. 9: assestamento del bilancio di previsione 2016-2018; legge 21 ottobre 2016, n. 11: disposizioni in materia finanziaria; legge 28 dicembre 2016, n. 16: legge di stabilità regionale 2017; legge 28 dicembre 2016, n. 17: approvazione bilancio di previsione 2017-2019

5.1 - Legge regionale 1 febbraio 2016, n. 1, “Norme in materia di politiche giovanili – Ulteriori integrazioni della l.r. 16/02/2010, n. 14 (Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”

Di iniziativa della Giunta regionale

CONTENUTI DELLA LEGGE

Mediante la legge in esame la Regione "riconosce i giovani come risorsa essenziale della comunità. A tale fine la Regione riconosce ai giovani autonomi diritti e promuove la centralità delle politiche giovanili come condizione necessaria per l'innovazione, lo sviluppo sostenibile, la crescita umana, sociale, occupazionale, culturale ed economica della Regione stessa" (Art.1).

Si tratta di norme concernenti interventi di settore in materia di politiche giovanili, al fine di accrescere le opportunità di affermazione dei giovani (residenti o presenti nel territorio regionale per motivi di studio o lavoro) in ambito sociale, culturale ed economico.

L'articolo 3 individua i destinatari degli interventi (giovani tra i quattordici e trentacinque anni) in favore dei quali la Regione assume impegni di promozione, sostegno, agevolazione di una serie variegata di attività (relative alla istruzione, formazione, lavoro, politiche abitative, etc.), indicate tra le finalità della legge, di

cui all'articolo 2.

Le funzioni vengono suddivise tra Regione e Comuni (art. 4 e 5).

La Regione in particolare si occupa della programmazione e pianificazione degli interventi, redigendo un "Piano per le politiche giovanili", con validità triennale, che viene attuato tramite un "Programma", con validità annuale, che individua specificamente le risorse economiche destinate alla realizzazione degli interventi e le modalità di erogazione delle stesse (art. 6 e 7).

Nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge viene specificato che tutti gli articoli sopracitati non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, che sono eventualmente stabiliti nel citato "Programma" annuale, il cui finanziamento è assicurato dal Fondo regionale per le politiche giovanili, previsto dal successivo art. 25, di cui si dirà in prosieguo.

Gli articoli da 8 a 22 specificano le attività della Regione di 'promozione' delle politiche giovanili : in materia di istruzione e formazione dei giovani, (art. 8); di lavoro e attività di impresa (art. 9); relative all'accesso all'abitazione e ai servizi (art. 10-11); in materia di salute e prevenzione del bullismo (art. 12-13); di partecipazione culturale e alla vita pubblica locale, nonché al volontariato (artt. 14-15-16).

Gli articoli da 18 a 22 individuano i 'servizi' dedicati ai giovani: servizi di consulenza e orientamento Informagiovani (art. 18); spazi per l'aggregazione giovanile (art. 19); servizi in ambito digitale, quale il Portale regionale (art. 20); Carte per studenti (art. 21); iniziative nell'ambito della Giornata regionale dei giovani (art. 22).

Per ciascuno degli articoli appena citati la Relazione accompagnatoria al disegno di legge specifica che gli eventuali oneri che ne dovessero derivare ricadono in quelli previsti per l'attuazione del "Programma" annuale, finanziati nell'ambito del Fondo, come già detto sopra.

E' prevista inoltre l'istituzione di un Tavolo di coordinamento delle politiche giovanili, composto da assessori regionali (art. 23) e di una Consulta regionale dei giovani, composta da trentacinque membri che rappresentano diverse categorie di

giovani (art. 24). Per entrambi gli organismi viene specificato che la partecipazione è resa a titolo gratuito.

Dopo le norme prettamente finanziarie (artt. 25 e 26) e le modifiche introdotte in materia di istituti di partecipazione (art. 27) viene previsto un controllo annuale dell'Assemblea legislativa sull'attuazione della legge, attivato dalla relazione presentata dalla Giunta, che specifica, tra le altre cose, le risorse stanziare ed utilizzate per i vari interventi realizzati in favore dei giovani (art. 28).

COPERTURA FINANZIARIA

Il Disegno di legge in esame è corredato sia della Relazione illustrativa di accompagnamento (che si sofferma - tra l'altro - anche su specifici aspetti economico-finanziari) sia della Scheda degli elementi finanziari (come emerge dalla Deliberazione di Giunta Regionale n. 924 del 03/08/2015, Atto n. 63, che approva la descritta normativa).

Dal punto di vista finanziario le norme di chiusura sono contenute negli artt. 25 e 26 della legge.

Il primo dispone che: "La Regione, per concorrere con risorse proprie al raggiungimento degli obiettivi e delle finalità della presente legge, istituisce un fondo denominato *Fondo regionale per le politiche giovanili*" (art. 25).

Detto Fondo regionale concorre dunque al finanziamento - unitamente alle risorse nazionali ed europee - di quanto viene annualmente approvato con il "Programma" regionale per le politiche giovanili, descritto nell'art. 7, che determina puntualmente gli interventi da realizzare e le risorse economiche da destinarvi oltreché le modalità di erogazione, in attuazione del "Piano" regionale per le politiche giovanili, previsto all'art. 6.

Il secondo articolo contiene la norma finanziaria di riferimento e così dispone:

1. "Per il finanziamento del Fondo regionale per le politiche giovanili di cui all'articolo 25, è autorizzata, per l'anno 2016, la spesa di € 70.000,00, in termini di competenza e di cassa, da iscrivere nella missione 06 "Politiche Giovanili, Sport e Tempo Libero", programma 02 "Giovani", nei seguenti capitoli di spesa:

- a) euro 30.000,00 al Capitolo di nuova istituzione 02863 per i trasferimenti agli enti pubblici di cui agli articoli da 8 a 22 (*articoli che potrebbero generare oneri*);
- b) euro 30.000,00 al Capitolo di nuova istituzione A2863 per i trasferimenti ai soggetti privati di cui agli articoli da 8 a 22;
- c) euro 8.000,00 al Capitolo di nuova istituzione B2863 per gli interventi diretti della Regione di cui agli articoli da 8 a 22;
- d) euro 2.000,00 al Capitolo di nuova istituzione C2863 per la gestione del portale regionale di cui all'articolo 20.

2. Al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si fa fronte, per l'anno 2016, con pari disponibilità riveniente dalla quota non utilizzata del Fondo speciale stanziato nella Unità previsionale di base 16.1.001 (cap. 06120) del bilancio regionale di previsione 2015, denominata “*Fondi speciali per le spese correnti*”, in corrispondenza del punto 3, lettera A) della Tabella 1 della legge regionale 26 novembre 2015, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015/2017 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).

3. La disponibilità relativa all'anno 2015 di cui al comma 2 è iscritta nella competenza dell'anno 2016 ai sensi dell'articolo 49, comma 5 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).

4. Per gli anni successivi, l'entità degli stanziamenti del Fondo regionale per le politiche giovanili di cui all'articolo 25 è determinata annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. 118/2011.

5. Le risorse di cui al Fondo regionale per le politiche giovanili di cui all'articolo 25 concorrono, insieme alle risorse statali e comunitarie destinate ad iniziative ed interventi in materia di giovani generazioni, al finanziamento del Programma annuale di cui all'articolo 7.

6. La Giunta regionale, a norma del d.lgs. 118/2011, è autorizzata ad apportare le variazioni di cui al comma 1 al bilancio regionale di previsione per l'esercizio 2016, sia in termini di competenza che di cassa" (art. 26).

CONSIDERAZIONI

La legge in esame prefigura un insieme di attività di iniziativa della Regione in materia di politiche giovanili, completando e mettendo a sistema gli interventi già previsti a favore dei giovani ed individuando gli strumenti della programmazione di settore.

Il Fondo regionale per le politiche giovanili concorre così, insieme a risorse nazionali ed europee, al finanziamento del "Programma" con cui la Regione individua ogni anno le politiche giovanili che intende perseguire.

La spesa per la realizzazione del citato "Programma" per l'anno 2015 (*rectius* 2016, come precisato in sede di emendamento) è stata stimata dalla Regione in complessivi € 130.000,00 (finanziati con il Fondo regionale suddetto per € 70.000,00, come indicato dall'art. 26 della legge, e con risorse nazionali, già iscritte nel bilancio regionale, per un ammontare di € 60.000,00).

La quantificazione degli impegni di spesa si è basata, come precisato nella Scheda degli elementi finanziari, sull'utilizzo dei dati storici delle politiche regionali adottate per le politiche giovanili nell'ultimo biennio, desunti da due Delibere di Giunta Regionale, alla luce della Intesa inerente il Fondo 'nazionale' per le politiche giovanili siglata in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni e Province autonome nel 2014¹⁷.

Si registra una variazione incrementale rispetto agli anni precedenti (si è passati infatti dagli originari € 100.000,00 del 2013, ai successivi € 116.541,21 del 2014, ai € 130.000,00 previsti per il 2015 (*rectius* 2016)).

Per gli anni successivi la definizione delle risorse da destinare annualmente al Fondo regionale sarà effettuata con legge di bilancio, *ex art.* 38 del D.lgs. n. 118/2011.

Si osserva una difformità di copertura della spesa di € 70.000,00 tra quanto previsto

¹⁷In dettaglio: nel 2014 le risorse destinate a politiche per i giovani sono ammontate ad €116.541,21 (come da DGR n. 1492/14) e nel 2013 ad € 100.000,00 (come da DGR n. 581/14)

nel disegno di legge e nella Scheda degli elementi finanziari (per cui al finanziamento della detta spesa si provvede(va) mediante riduzione di pari importo di precedenti stanziamenti del Fondo sociale regionale, di cui alla L.R. 11/2015 (TU in materia di Sanità e servizi sociali), con la motivazione che “la riduzione riguarda quelle risorse regionali che, nell’ambito delle politiche sociali, sono riferibili a interventi a favore delle giovani generazioni che, quindi, confluiscono nella presente legge”) e quanto invece introdotto con emendamento e confluito poi nel testo definitivo di legge (per cui al finanziamento si fa fronte per il 2016 con pari disponibilità riveniente dalla quota non utilizzata dei “Fondi speciali per le spese correnti”).

La scheda degli elementi finanziari e l’emendamento al testo di legge non giustificano e non motivano in alcun modo la differente forma di finanziamento rispetto al testo definitivo di legge.

5.2 - Legge Regionale 22 marzo 2016, n. 2, “Istituzione di una Commissione Speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari”

Di iniziativa consiliare

CONTENUTI DELLA LEGGE

L’articolo 1, comma 1, della legge regionale 22 marzo 2016, n. 1, istituisce una Commissione speciale per le riforme statutarie e regolamentari, ai sensi dell’articolo 55 dello Statuto della Regione, secondo cui “l’Assemblea legislativa può istituire con legge Commissioni speciali per lo svolgimento di indagini e studi su temi specifici, fissando il termine del loro mandato”.

Secondo il comma 2 del predetto articolo 1 la Commissione ha il compito di elaborare le proposte di revisione dello Statuto regionale e del regolamento dell’Assemblea legislativa.

Gli articoli successivi disciplinano l’organizzazione ed il funzionamento della Commissione ed indicano i relativi oneri a carico del bilancio regionale.

In particolare:

Ai sensi dell’articolo 2 (Organizzazione), la Commissione si avvale delle strutture dell’Assemblea legislativa ed ha la facoltà di:

- a) avvalersi di figure professionali esterne (con onere a carico del bilancio regionale, come espressamente previsto nel successivo art. 8);
- b) promuovere incontri e scambi di informazioni con soggetti istituzionali, (è precisato che per tale attività si “provvede nell’ambito delle risorse disponibili senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”);
- c) organizzare seminari e convegni (con onere a carico del bilancio regionale, come espressamente previsto nel successivo art. 8);
- d) porre in essere ogni ulteriore iniziativa o attività per l’assolvimento dei propri compiti (è precisato che per tale attività si “provvede nell’ambito delle risorse disponibili senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”).

L’articolo 3 prevede che la Commissione sia composta da un Consigliere per ciascun gruppo consiliare (con onere a carico del bilancio regionale, come espressamente previsto nel successivo art. 8);

Gli articoli 4 e 5 disciplinano le modalità per l’elezione del Presidente e Vice Presidente della Commissione e per l’esercizio del voto.

L’articolo 6, per il funzionamento della Commissione, richiama le disposizioni relative alle Commissioni permanenti in sede referente, in quanto applicabili, (con onere a carico del bilancio regionale, come espressamente previsto nel successivo art. 8);

L’articolo 7 (Durata) stabilisce che la Commissione termina i propri lavori entro trenta mesi dall’insediamento, con possibile proroga deliberata dall’Assemblea legislativa.

COPERTURA FINANZIARIA

L’articolo 8 (Norma Finanziaria) quantifica in € 68.000,00 gli oneri a carico del bilancio della Regione per il 2016, indicando che si provvede con le disponibilità autorizzate alla Missione 01 – Servizi istituzionali, generali e di gestione, Programma 01 – Organi istituzionali.

Il predetto importo è iscritto per € 28.000,00 al Capitolo di spesa 00008, per gli oneri derivanti dall’articolo 3 e per € 40.000,00 al Capitolo di spesa 00100 per gli oneri

derivanti dall'articolo 2, comma 1, lettere a) e c) e dall'articolo 6 (comma 1).

Per gli anni successivi è previsto che gli oneri trovino copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.¹⁸ (comma 2).

E' inoltre previsto che restano nella disponibilità del bilancio dell'Assemblea legislativa le eventuali economie di spesa che dovessero derivare dalla elezione del Presidente e del Vice tra i Consiglieri che già esercitano funzioni per le quali sono previste indennità pari o superiori (comma 3).

CONSIDERAZIONI

La normativa in esame determina oneri a carico del bilancio regionale, e pertanto avrebbe dovuto essere compilata una "scheda" degli elementi finanziari, che invece è assente.

Il disegno di legge è corredato unicamente di una Relazione tecnico-finanziaria, che illustra la portata dei tre articoli della legge (artt. 2, 3 e 6) che comportano oneri finanziari per espressa disposizione di legge (art. 8).

Con riferimento agli altri articoli afferma che trattasi di norme di carattere prettamente organizzativo e che pertanto non danno luogo a nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

Si osserva in proposito che alcune attività intestate in capo alla Commissione speciale ("promozione di incontri e scambi di informazioni con soggetti istituzionali"; ogni "ulteriore iniziativa o attività utile all'assolvimento dei propri compiti", di cui all'art. 2 lett. b) e d)) difficilmente si possono in concreto realizzare senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, ovverosia nel rispetto dei tetti di

¹⁸L'art. 38 stabilisce che:

1. Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

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

spesa per altre attività già previste in bilancio.

Nell'illustrare la portata degli articoli che comportano oneri espressi la Relazione tecnica si presenta comunque inadeguata, in quanto confusa nell'indicare la fonte degli oneri (indennità di funzione del Presidente e del Vice Presidente; oneri di funzionamento degli uffici di supporto; spese per "consulenze esterne" e per "seminari e convegni") e la loro quantificazione (rispettivamente pari ad € 27.125,00; ad € 39.126,00; ad € 500,00 ed ulteriori € 500,00), il cui importo totale (pari ad € 67.251,00) non coincide inoltre con la quantificazione corrispondente contenuta nella legge (pari ad € 68.000,00).

5.3 - Legge regionale 4 maggio 2016, n. 6, “*Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura).*”

Di iniziativa della Giunta regionale

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame è costituita da 10 articoli, che modificano o sostituiscono alcuni articoli della legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo unico in materia di agricoltura).

In dettaglio:

l'articolo 1 abroga l'articolo 9, comma 1, lettera a) della L.R. 12/2015, nella parte in cui prevedeva interventi di promozione e sostegno in favore “*di nuove società cooperative con priorità per quelle costituite da giovani agricoltori*”.

L'articolo 2 abroga l'articolo 15, comma 1, lettere a) ed e) della L.R. 12/2015, nella parte relativa alle modalità di riconoscimento, da parte della Giunta regionale, delle Organizzazioni dei produttori agricoli riferite alla definizione dei settori della produzione, della quantità minima di prodotto, e del numero minimo dei soci, nonché in relazione alla disciplina del controllo sul mantenimento dei requisiti.

L'articolo 3 integra l'articolo 20, comma 1, lettera d) della L.R. 12/2015, che in materia di finanziamenti per la diffusione dei risultati della ricerca aggiunge le parole: *“nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato”*.

L'articolo 4 sostituisce l'articolo 43 della L.R. 12/2015 che faceva divieto di coltivazione di piante transgeniche, aggiungendovi il riferimento alla *“conformità alla disciplina di attuazione della direttiva (UE) 2015/412”*.

L'articolo 5 aggiorna all'art. 46, comma 3, della L.R. 12/2015 la denominazione del Ministero competente *“dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”* al posto di *“della sanità”*.

L'articolo 6 aggiorna all'art. 47, comma 1, della L.R. 12/2015 la denominazione del Ministero competente *“dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare”* al posto di *“della sanità”*.

L'articolo 7 integra l'articolo 64, comma 1, lettera a) della L.R. 12/2015, che prevede la concessione di contributi economici *“nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato e di sostegno allo sviluppo rurale”*.

L'articolo 8 integra l'articolo 83, comma 1, della L.R. 12/2015, che prevede la concessione di un indennizzo nel rispetto *“della normativa europea in materia di aiuti di Stato”*.

L'articolo 9 sostituisce la parola *“cinquanta”* con *“quaranta”* all'articolo 95, comma 3, della L.R. n. 12/2015, con conseguente riduzione del precedente tetto massimo contributo regionale concedibile per investimenti immobiliari o mobiliari in materia di apicoltura.

Inoltre abroga l'articolo 95, comma 3, della L.R. n. 12/2015, che prevedeva la possibilità di elevare la percentuale del contributo per gli investimenti immateriali in apicoltura fino ad un massimo del novanta per cento della spesa ammissibile.

L'articolo 10 sostituisce l'intero comma 2 dell'art. 127 della L.R. n. 12/2015, con le parole: *“l'autorizzazione [per la raccolta di funghi sul territorio regionale] ai non residenti in Umbria ha validità annuale”*. Ne consegue la gratuità del rilascio della stessa e dunque il venir meno del versamento di cinquanta euro inizialmente previsto quale contributo-spese a favore delle Unioni di Comuni o dei singoli Comuni

per il rilascio della autorizzazione.

CONSIDERAZIONI

La legge in esame, che non comporta maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale, modifica la LR n. 12/2015 (TU in materia di agricoltura) al fine di evitare il protrarsi, almeno in parte, del contenzioso pendente dinanzi alla Corte Costituzionale originato dalla impugnativa del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Sono stati acquisiti agli atti:

- relazione di accompagnamento;
- deliberazione n. 38 del 25 gennaio 2016 della Giunta regionale di approvazione del disegno di legge;
- deliberazione n. 75 del 26 aprile 2016 di approvazione della legge da parte dell'Assemblea legislativa.

5.4 - LEGGE REGIONALE 22 luglio 2016, n. 7 - 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), e modificazioni, nonché ulteriore integrazione della legge regionale 28 novembre 2014, n. 25 (Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende Pubbliche di Servizi alla persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del Sistema integrato di interventi e Servizi sociali) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti locali territoriali).

Di iniziativa della Giunta regionale

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge in esame si compone di sei articoli, ed è suddivisa in due capi.

Il CAPO I (articoli da 1 a 4) *apporta modifiche alla 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).

Il CAPO II (articoli 5 e 6) contiene *ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2014, n. 25* (riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e *disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP)*; *ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26* (disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali); *ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8* (semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli enti territoriali).

Più in dettaglio:

L'articolo 1 apporta due modifiche all'art. 4 della legge regionale 21 novembre 2014, n. 21, precisando i concetti di “disinstallazione” di apparecchi per il gioco lecito e di “luoghi di intrattenimento”.

L'articolo 2 modifica l'art. 5 della legge appena richiamata, in materia di IRAP.

In particolare la riduzione dell'aliquota IRAP dello 0,92 per cento non è più prevista in favore “dei soggetti che conseguono il marchio regionale “No Slot” (rilasciato a coloro che “scelgono di non installare” o che “rimuovono-disinstallano” apparecchi per il gioco lecito), ma solo in favore di coloro che “disinstallano” dai locali gli apparecchi di gioco (di cui al TU delle leggi di pubblica sicurezza) entro il 31 dicembre dell'anno precedente a cui si riferisce l'agevolazione.

Inoltre è previsto lo “slittamento” del triennio di riferimento per l'applicazione della citata disposizione, che anziché dall'originario periodo (1.1.2016- 31.12.2018) avrà decorrenza dal 1.1.2017-fino al 31.12.2019 (art. 2, comma 1).

Conseguentemente la norma prevede il medesimo “slittamento” temporale (dal 1.1.2017- al 31.12.2019) per l'aumento dell'aliquota IRAP, pure sempre dello 0,92 per cento, a carico degli esercizi nei quali risultino installati i citati apparecchi da gioco (art. 2, comma 2).

Dalla lettura delle disposizioni emerge che la finalità perseguita dal legislatore regionale rimane pur sempre quella di contenere l'elevata diffusione degli apparecchi per il gioco lecito, tramite incentivi/disincentivi di natura fiscale.

Con la modifica normativa si è voluto agganciare il beneficio fiscale alla effettiva

disinstallazione degli apparecchi, non più anche alla scelta di non installarli.

Nella relazione di accompagnamento si chiarisce che la formulazione precedente avrebbe potuto condurre a forme di elusione fiscale, in quanto, mentre l'installazione e la disinstallazione erano concretamente rilevabili e verificabili, la mera intenzione di non installarli (presupposto per conseguire il marchio NO SLOT di cui all'art. 4) non era comprovabile e si sarebbe potuta dichiarare al solo fine di usufruire del beneficio fiscale, con inevitabili ricadute negative in termini di minor gettito.

L'articolo 3 chiarisce l'art. 6 della L.R. 21/2014, relativo alla collocazione delle sale da gioco e degli apparecchi per il gioco, con riferimento al limite di distanza minima dai luoghi ritenuti sensibili, al fine di tutelare i soggetti maggiormente vulnerabili e più esposti al rischio del gioco d'azzardo.

L'articolo 4 abroga il comma 6 dell'art. 14 (che contiene la norma finanziaria della L.R. 21/2014), il quale prevedeva che *“L'agevolazione fiscale di cui all'articolo 5, comma 1 [riduzione aliquota IRAP], produce effetti subordinatamente all'individuazione nel bilancio di previsione 2016 delle necessarie coperture finanziarie”*. Nella relazione si precisa che con la nuova formulazione del suddetto art. 5, comma 1, il periodo di tempo considerato non è più il triennio 2016-2018, ma il triennio 2017-2019; pertanto, il riferimento al bilancio 2016, non ha più ragione di esistere.

Gli articoli 5 e 6 modificano ed integrano gli artt. 4 e 6 della L.R. 25/2014, riguardanti rispettivamente il procedimento per la trasformazione e quello per il risanamento e la fusione delle IPAB, sostanzialmente ampliando i termini per i procedimenti suddetti.

COPERTURA FINANZIARIA

Nella deliberazione n. 37 del 25.01.2016 (Atto n. 415), con cui viene approvato il disegno di legge e la relazione illustrativa di accompagnamento, la Giunta regionale dà atto che il menzionato disegno di legge “non comporta nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate”.

Non è presente la scheda degli elementi finanziari.

CONSIDERAZIONI

La neutralità finanziaria della legge in esame, di cui dà atto la Giunta regionale nella Deliberazione n. 37/2016, non è stata illustrata, anche per l'assenza della relazione tecnica.

Si osserva in particolare che per le modifiche introdotte dall'art. 2 (che circoscrivono -rispetto al passato- i casi in cui alcuni esercenti possono beneficiare della riduzione dell'aliquota IRAP, e che ne determinano uno "slittamento" del triennio di riferimento (anziché dal 1.1.2016 al 31.12.2018-dal 1.1.2017 al 31.12.2019)¹⁹, non sono chiariti gli effetti finanziari che producono e/o potrebbero produrre.

Né risulta sia stata effettuata una indagine da parte della Regione volta a quantificare – anche a livello statistico – i citati riflessi finanziari.

Non è stato inoltre specificato se si configuri un minor gettito per le casse regionali nel periodo di tempo che va dalla entrata in vigore della nuova legge (agosto 2016) al periodo di riferimento indicato dalle nuove norme (1.1.2017), sia per la riduzione che per l'aumento del gettito IRAP (commi 1 e 3 dell'art. 5 della L.R. 21/2014, come modificata dalla LR 7/2016 in esame).

Detta indagine avrebbe consentito di prevedere l'ammontare del gettito fiscale IRAP e di individuare anche il caso di una minore entrata, indicando conseguentemente la necessaria copertura finanziaria, che in questo caso potrebbe essere venuta meno.

¹⁹"Slittamento" riferito anche all'aumento della detta aliquota a carico degli esercizi nei quali risultino installati apparecchi di gioco.

5.5 - Legge regionale 17 agosto 2016, n. 10, “*Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali) e alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali)*”.

-Disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale (Del. n. 91 del 8.2.2016)

-Proposta di legge di iniziativa consiliare (Atto consiliare n. 379 del 25.1.2016)

CONTENUTO DELLA LEGGE

La legge in esame si compone di 73 articoli, di cui 72 recanti modifiche al Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali e uno, l’art. 73, recante “*Norme finali, transitorie, reviviscenza e modificazione alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8*”.

La Relazione allegata al disegno di legge (Delibera di Giunta n. 91 del 8.2.2016) chiarisce che la modifica normativa deriva dall'esigenza di adeguare il T.U. in materia sanitaria, approvato con L.R. 11/2015, ai rilievi sollevati con l'impugnativa depositata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale.

La modifica alla parte relativa ai "Servizi sociali" del T.U. sorge invece dalla necessità di armonizzarla con il nuovo assetto organizzativo istituzionale, risultante dal riordino degli enti territoriali di cui alla L. n. 56/2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e alla L. n. 10/2015 "Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali – Conseguenti modificazioni normative".

La legge è suddivisa in tre parti: il Titolo I "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11" che coincide con la Parte I "Sanità" (dall'art. 1 all'art. 29); il Titolo II "Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 11/2015" che coincide con la Parte I "Servizi sociali" (dall'art. 30 all'art. 70) e il Titolo III "Modificazioni a norma finanziaria e norme finali" che coincide con la Parte I (dall'art. 71 all'art. 73).

In dettaglio:

-Gli artt. da 1 a 8 adeguano semplicemente il T.U. a mutamenti di disposizioni normative:

L'art. 1 modifica alcune lettere del comma 6 dell'art. 8 T.U., allineando – come si legge nella Relazione - alla normativa nazionale (L. 241/90) le modalità e i termini per il rilascio del parere da parte della Conferenza dei sindaci, in relazione agli atti aziendali ed ai documenti di bilancio dell'unità sanitaria locale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 2 elimina parte del comma 4 dell'art. 9 T.U., riguardante le funzioni del Consiglio Autonomie Locali nell'ordinamento sanitario regionale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 3 elimina dal comma 1 dell'art. 26 T.U. il limite massimo di età, tra i requisiti per la nomina a Direttore generale delle aziende sanitarie regionali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 4 modifica il comma 3 dell'art. 33 T.U., riducendo il numero dei componenti del Collegio Sindacale da cinque a tre membri. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 5 modifica il comma 7 dell'art. 38 T.U. sugli ambiti territoriali di ciascun Distretto dell'unità sanitaria locale, inserendo anche il richiamo all'art. 268-bis (zone sociali), in quanto introdotto con la legge in esame. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 6 modifica il comma 3 e introduce il comma 3 bis dell'art. 45 T.U. in tema organico e ruoli del personale del servizio sanitario regionale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 7 introduce l'art. 47 bis, riguardante la possibilità per le aziende sanitarie regionali di essere considerati adempienti rispetto al limite di spesa del personale delle aziende sanitarie regionali posto dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, conv. dalla L. 122/2010. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 8 introduce l'art. 47 ter, riguardante le procedure attuative del Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 6 marzo 2015, che disciplina le procedure concorsuali riservate per l'assunzione di personale precario del comparto sanità, al fine del perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione nella Pubblica Amministrazione. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 9 introduce la lettera e-bis, al comma 1, dell'art. 87, riguardante il Piano triennale del patrimonio delle aziende sanitarie. Questa modifica come si legge nella Relazione “*si propone di colmare la lacuna derivante dal fatto che tra i contenuti del piano non risultano presenti i beni immobili che le Aziende sanitarie intendono acquisire nel triennio di vigenza del Piano medesimo*”. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 10 introduce l'art. 88-bis, per estendere l'obbligo dell'autorizzazione, da parte della Giunta regionale, anche al caso di acquisizione di beni immobili già prevista

nel Piano del patrimonio delle aziende, oltreché per l'alienazione degli stessi, come già previsto dall'art. 88. Ciò – come precisa la Relazione – al fine di garantire unitarietà delle politiche patrimoniali collegate alla programmazione regionale in ambito sanitario. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 11 introduce l'art. 91-bis, sulla promozione e il coordinamento dell'utilizzo del patrimonio mobiliare dismesso dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie. La norma si riferisce a beni mobili dichiarati “fuori uso” e cancellati dall'inventario. I commi 5 e 6 pur riguardando profili finanziari, non hanno un impatto negativo sul bilancio, infatti: comma “5. *I soggetti richiedenti di cui al comma 3, lettera d), provvedono in proprio al trasporto dalla struttura in cui si trova il bene alla destinazione finale, senza alcun onere per l'amministrazione regionale e per l'ente che cede il bene*” e comma “6. *All'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale*”. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 12 modifica il comma 3 dell'art. 105 sul diritto di accesso alla assistenza sanitaria e ospedaliera. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 13 modifica l'art. 107 in tema di interventi di assistenza sanitaria in favore di Paesi extracomunitari in gravi difficoltà assistenziali sanitarie. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 14 modifica l'art. 117 sulle autorizzazioni alla realizzazione di strutture sanitarie e all'esercizio attività sanitarie. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 15 abroga il Capo II del titolo XIV “Autorizzazione e vigilanza sulle strutture sanitarie private di diagnostica di laboratorio” e gli articoli ivi ricompresi (da 119 a 129).

L'art. 16 riguarda l'art. 153, e sostituisce la Consulta Tecnico scientifica per il sistema regionale del sangue con la struttura regionale di coordinamento per le attività trasfusionali. Gli oneri erano già finanziati dall'UPB 12.1.004 (capitolo

2541), come previsto della norma finanziaria art. 408, comma 1, lettera h) del T.U., la quale viene armonizzata con la predetta modifica. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 17 modifica l'art. 154 sul volontariato, sostituendo l'erogazione dei contributi all'AVIS, con il rimborso dei costi sostenuti, sulla base di apposite convenzioni. Gli oneri erano già finanziati dall'UPB 12.1.004 (capitolo 2887), come previsto della norma finanziaria art. 408, comma 1, lettera i) del T.U., la quale viene armonizzata con la predetta modifica. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 18 sostituisce integralmente la rubrica del Capo IV del Titolo XVI, come segue *“Benessere animale, tutela degli animali di affezione, prevenzione e controllo del randagismo”*, e gli articoli ivi ricompresi (dall'art. 206 all'art. 214).

E' stata soppressa la lettera m) del comma 1 dell'art. 408 che prevedeva che gli oneri di cui all'art. 214 erano finanziati dall'UPB 02.1.005 (capitolo 560), in quanto il suddetto articolo prevedeva il *“Comitato regionale per la protezione degli animali”*, mentre nel testo vigente disciplina *“Responsabilità e doveri del proprietario e del detentore”*, pertanto, gli oneri passano dalla Regione ai privati.

L'art. 408, modificato, prevede che gli oneri di cui all'art. 208 (competenze della Regione), comma 1, lettera g) in tema di competenze della Regione *“a promuovere l'adozione degli animali ospitati nei canili rifugio e nei canili privati convenzionati adibiti a canile rifugio anche mediante convenzioni con l'Università degli Studi di Perugia e campagne di sensibilizzazione da realizzare in collaborazione con i comuni singoli o associati, con il servizio veterinario e con le associazioni di volontariato”* e all'art. 219-quinquies, concernente interventi di Medicina veterinaria, sono finanziati dall'UPB 12.1.012 (capitolo 2330), nei limiti delle risorse statali della l. 281/1991.

Gli artt. 209 e 210 prevedono le competenze di Comuni e Aziende sanitarie locali, senza impatto finanziario.

Per quanto riguarda gli oneri di cui all'art. 211 (Piano degli interventi di prevenzione del randagismo degli animali di affezione e programma annuale),

comma 2 lettera a): “*criteri per gli interventi di costruzione, risanamento e corretta gestione dei canili sanitari e dei canili rifugio*” sono finanziati dall’UPB 12.2.005 (capitolo 7310) in sostituzione di quello previsto precedentemente per l’art. 217, comma 1, lettera a): “*gli interventi e le relative priorità per il risanamento, la costruzione e la gestione delle strutture di cui al comma 1 dell’art. 216 [canili pubblici], nonché l’individuazione delle strutture cui faranno riferimento i Comuni non provvisti di strutture proprie*”. Al finanziamento suddetto concorrono gli introiti derivanti dalle sanzioni attualmente previste dall’art. 219-septies e non più dall’art. 219 (art. 408 lett. n) Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Per quanto riguarda, invece, gli oneri di cui all’art. 211, comma 2 lettera b): “*iniziative di informazione, sensibilizzazione ed educazione, da svolgere anche in ambito scolastico, al fine di promuovere una maggiore consapevolezza del rapporto fra uomo, animali e ambiente*” e lettera c): “*corsi di aggiornamento sul benessere degli animali rivolti ai medici veterinari, al personale di vigilanza delle aziende unità sanitarie locali e alle guardie zoofile*” sussiste l’UPB 12.1.012 (capitolo 2331). Il predetto finanziamento sostituisce quello previsto precedentemente per l’art. 217, comma 1, lettere b), c) e d).

Come nel caso precedente, al finanziamento concorrono gli introiti derivanti dalle sanzioni attualmente previste dall’art. 219-septies.

Negli artt. 212 (elenco delle associazioni di volontariato) e 213 (in materia di Pet Teraphy) non sono previsti oneri.

L’art. 19 sopprime la rubrica del Capo V del Titolo XVI, concernente “*Prevenzione e controllo del fenomeno del randagismo*” e sostituisce gli articoli ivi ricompresi (dall’art. 215 all’art. 219), disciplinando le ipotesi di furto, smarrimento e ritrovamento, soppressione eutanasica, trasporto e detenzione degli animali da affezione. Una delle novità più significative riguarda l’identificazione dell’animale attraverso l’utilizzo del microchip, in sostituzione del tatuaggio. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L’art. 20 introduce gli artt. da 219-bis a 219-septies che dettano disposizioni in materia di controllo del randagismo; canili e colonie feline; convenzioni con le

associazioni di volontariato; interventi di medicina veterinaria; trattamento dei cani aggressivi; sanzioni applicabili ai contravventori delle norme ricomprese nel Capo IV, il cui importo è stimato nella Relazione di importo non inferiore rispetto a quello derivante dall'applicazione delle omologhe disposizioni di cui alla L.R. 11/2015.

Sussistono riflessi finanziari nell'art. 219-*quinquies*, in riferimento alle prestazioni di medicina veterinaria erogate in favore di cani appartenenti a soggetti in situazione di svantaggio economico.

Questi costi sono imputati all'UPB 12.1.012 (capitolo 2330), conformemente a quanto disposto dall'art. 408, comma 1, lettera o-bis) "*Unità Previsionale di base 12.1.012 (capitolo 2330), per il finanziamento, nei limiti delle risorse statali della L. 281/1991, degli interventi di cui all'articolo 208, comma 1, lettera g) e all'articolo 219-quinquies*".

L'art. 21 introduce il comma 3-bis all'art. 222, attinente alla acquisizione al bilancio regionale dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative previste nei commi 1 e 3 dell'art. 222 medesimo, per violazione delle prescrizioni in tema di detenzione e utilizzo di esche avvelenate.

L'art. 22 modifica l'art. 223 sull'applicazione delle sanzioni amministrative, la cui competenza diventa del Comune, in sostituzione della Provincia. Ciò – come si legge nella Relazione – alla luce delle riforme istituzionali in atto. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 23 modifica l'art. 224, estromettendo la polizia provinciale dalle attività di bonifica delle aree con esche avvelenate. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 24 modifica il comma 1 dell'art. 225, prevedendo che il medico veterinario che emette una diagnosi di sospetto avvelenamento dell'animale domestico o selvatico, dia immediata comunicazione al sindaco e al servizio veterinario territorialmente competente, non più alla polizia provinciale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 25 modifica il comma 2 dell'art. 226, in tema di comunicazione dei risultati delle analisi di laboratorio effettuate su animali avvelenati, eliminando, la

comunicazione alla Polizia provinciale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 26 modifica l'art. 227 in tema di prevenzione e contrasto del fenomeno dell'avvelenamento di animali, attribuendo ai Comuni i compiti già di competenza delle Province. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 27 modifica l'art. 228, indicando le competenze della Regione per arginare il fenomeno dell'avvelenamento degli animali attraverso prevenzione, monitoraggio, aggiornamento della lista dei prodotti velenosi. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 28 modifica l'art. 239 sulla identificazione da parte dei Comuni, delle zone per la collocazione di nuove farmacie, laddove nel testo previgente disciplinava la pianta organica delle farmacie medesime. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 29 integra l'art. 241 con il comma 2-bis, individuando l'azienda unità sanitaria locale, quale autorità competente per il rilascio di autorizzazioni farmaceutiche. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 30 sostituisce l'art. 265, disponendo che i Comuni esercitano le funzioni in materia di politiche sociali, in regime di convenzione e per il tramite delle zone sociali. Nella Relazione si precisa che la Regione ha così inteso ridisegnare e semplificare gli assetti istituzionali, e le procedure dell'azione amministrativa e dunque *“armonizzare, pertanto, le disposizioni relative alla parte dei servizi sociali del Testo Unico di cui alla l.r. 11/2015 al quadro normativo vigente”*, specie con riferimento al processo di riordino degli enti territoriali.

Gli oneri conseguenti sono a carico delle Unità Previsionali di base 13.1.005 (capitolo 2884) e 13.1.014 (capitolo 2899) (art. 408 comma 2, lett. a) riformulato).

L'art. 31 abroga l'art. 266 sugli Ambiti Territoriali Integrati (ATI), vista la soppressione dei medesimi effettuata con 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”* e 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”.

Invero, in base alla nuova formulazione dell'art. 265, le funzioni sociali, sono ora esercitate dai Comuni associati in convenzione, attraverso le zone sociali.

Vale quanto detto in merito agli oneri, nell'articolo precedente.

L'art. 32 abroga l'art. 267, riguardante le funzioni della Provincia sulle politiche sociali.

L'art. 33 introduce l'art. 268-bis che disciplina le zone sociali e le relative funzioni. Questi oneri sono a carico delle Unità Previsionali di base 13.1.005 (capitolo 2884) e 13.1.014 (capitolo 2899) (art. 408 comma 2, lett. a) riformulato).

L'art. 34 sostituisce l'art. 269 con riferimenti alle IPAB (Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza), adeguandolo alla legge regionale 28 novembre 2014, n. 25 di Riordino e trasformazione delle istituzioni stesse. Trattandosi di norma di principio generale e descrittiva, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 35 modifica l'art. 270 correggendo la numerazione derivante dalla novella normativa in esame. Trattandosi di norma di principio generale e descrittiva, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 36 modifica l'art. 271 disciplinando la Conferenza di Zona e le relative funzioni, in qualità di soggetto di coordinamento politico e istituzionale della Zona sociale, al posto degli Ambiti Territoriali Integrati, conseguentemente al riordino di cui si è già detto. Trattandosi di norma di principio generale e descrittiva, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 37 introduce gli artt. 271-bis e 271-ter che disciplinano rispettivamente il Tavolo zonale di concertazione e di coprogettazione, con compiti di indirizzo e programmazione sociale, nonché di valutazione dei risultati conseguiti. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 38 modifica l'art. 272 adeguando il Piano sociale di zona alla intervenuta soppressione degli Ambiti Territoriali Integrati (ATI). Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 39 modifica l'art. 273 sul Procedimento per l'adozione del Piano sociale di zona, ancora in conseguenza della predetta soppressione degli ATI. Trattandosi di norma di principio generale e descrittiva, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Gli artt. 40 e 41 abrogano rispettivamente gli artt. 274 "Attuazione del Piano sociale di zona e coprogettazione" e 275 "Concertazione" in quanto le relative disposizioni sono contenute in altri articoli, ossia nell'art. 273 e negli artt. 271-bis e 271-ter.

Gli artt. 42-43-44 modificano gli artt. 276 "Piano operativo"; 277 "Rapporti fra Regione ed enti locali e partecipazione"; 279 "Organizzazioni di utilità sociale", in conseguenza delle modifiche suindicate. Trattandosi di normativa di principio generale e descrittiva, non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 45 abroga l'art. 282 "Zone sociali" in quanto articolazioni interne agli ATI, già soppressi.

L'art. 46 abroga l'art. 283 "Conferenza di zona" in quanto articolazioni interne agli ATI, già soppressi.

L'art. 47 modifica l'art. 284 correggendo la numerazione derivante dalla novella normativa in esame. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 48 modifica l'art. 286 le cui disposizioni sono volte a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali al sistema locale dei servizi e degli interventi sociali, in conseguenza delle modifiche suindicate. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 49 modifica l'art. 288 che incentiva le attività sociali di promozione, in conseguenza delle modifiche suindicate. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 50 modifica l'art. 310 estromettendo le Province dalle attività di promozione del collocamento al lavoro, in conseguenza del menzionato riordino degli enti territoriali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 51 modifica l'art. 311 estromettendo le Province e i Comuni diversi dal capofila, dalle attività di informazione e assistenza in favore delle famiglie e del

personale addetto all'assistenza familiare. Ciò in conseguenza del predetto riordino degli enti territoriali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 52 modifica l'art. 312 estromettendo le Province e i Comuni dalle intese volte ad agevolare l'erogazione dei contributi regionali per il sostegno economico dei soggetti che hanno bisogno di assistenza familiare. Ciò in conseguenza del predetto riordino degli enti territoriali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 53 modifica l'art. 319 riguardante l'accesso unico alle prestazioni e la presa in carico della persona non autosufficiente, in conseguenza delle modifiche suindicate relative alle Zone sociali che, pertanto, si sostituiscono ai Comuni nella presa in carico della persona non autosufficiente. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 54 modifica l'art. 322 riguardante la Partecipazione delle formazioni sociali e delle organizzazioni sindacali nella costruzione e gestione del Fondo regionale per la non autosufficienza, in conseguenza delle modifiche suindicate relative alle Zone sociali e al Tavolo zonale di concertazione che, pertanto, si sostituiscono rispettivamente agli ambiti territoriali e al tavolo alto della concertazione. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 55 modifica l'art. 323 riguardante il Fondo per le prestazioni socio-sanitarie e sociali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 56 modifica l'art. 327 riguardante "Livelli e strumenti della programmazione" in conseguenza della soppressione dell'ATI e della nuova articolazione distrettuale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

In conseguenza della suddetta ristrutturazione territoriale, gli artt. da 57 a 60 modificano i seguenti articoli dedicati alla gestione dei servizi sociali. In particolare, l'art. 57 modifica l'art. 342 "affidamento e gestione dei servizi"; l'art. 58 modifica l'art. 344 "autorizzazione al funzionamento dei servizi residenziali, semiresidenziali, diurni e domiciliari"; l'art. 59 modifica l'art. 345 riguardante l'accreditamento, riconosciuto in presenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti per il rilascio

dell'autorizzazione; l'art. 60 che modifica l'art. 346 sugli accordi contrattuali. Non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Ancora per le ragioni anzidette di intervenuti mutamenti degli ambiti territoriali, l'art. 61 modifica l'art. 349 sulla formazione del personale impegnato nelle attività sociali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 62 modifica l'art. 350 riguardante conoscenza e valutazione del sistema regionale degli interventi e dei servizi sociali. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 63 modifica l'art. 354 riguardante Vigilanza e controllo sui soggetti pubblici e privati che svolgono attività socio assistenziali e socio sanitarie, in conseguenza della soppressione dell'ATI e della nuova articolazione distrettuale. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 64 modifica l'art. 357 sul fondo sociale regionale, riducendo la percentuale minima del fondo da destinare all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 65 modifica l'art. 358 recante norme regolamentari, sopprimendo il richiamo al comma 5 del successivo art. 359, riguardante Disposizioni fino all'effettivo esercizio dell'ATI abrogato dall'art. 66. Non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 67 modifica l'art. 385 concernente Formazione ed aggiornamento del volontariato, escludendo le Province per i motivi più volte indicati. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 68 modifica l'art. 396 sulla formazione professionale, estromettendo le Province dalle relative funzioni. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 69 modifica, adeguandolo alla nuova articolazione distrettuale, l'art. 399, concernente la Commissione regionale per la cooperazione sociale, con funzione propositiva e consultiva per la Giunta regionale nelle materie di cui al testo unico. Non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

L'art. 70 aggiunge all'art. 406 il comma 1-bis in base al quale la Giunta regionale relaziona all'Assemblea legislativa sui risultati conseguiti in tema di lotta al fenomeno del randagismo, modificando, altresì, la rubrica del predetto articolo da singolare a plurale, ossia Clausole valutative.

Dell'art. 71 (norma finanziaria) si dirà in prosieguo.

L'art. 72 modifica l'art 410, relativo alle abrogazioni, sostituendo la lettera dddd), in modo che sia abrogata tutta la legge regionale del 4 giugno 2008, n. 9 sulla "Istituzione del Fondo regionale per la non autosufficienza e modalità di accesso alle prestazioni" e non soltanto l'art. 15 della stessa.

L'art. 73, "Norme finali, transitorie, reviviscenza e modificazione alla legge regionale 30 marzo 2015, n. 8", tra le altre cose, abroga l'art. 14 della L.R. n. 8 del 2015 "*Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e di spese - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali*", sostituendolo con la disciplina di cui all'art. 47 bis della l.r. 11/2015 come novellata (limiti di spesa del personale sanitario).

COPERTURA FINANZIARIA

L'art. 71 contiene la norma finanziaria di riferimento, contenente, a sua volta, le modificazioni ed integrazioni alla norma finanziaria originaria, contenuta nell'art. 408 del TU in materia di Sanità e Servizi sociali.

Di tali modificazioni si è già detto nel commento a ciascun articolo di legge sopra riportato, cui si rinvia.

Di seguito viene riportato il testo integrale dell'art. 71:

"1. Alla lettera h) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015, le parole: "per il finanziamento degli oneri di cui all'articolo 153 già previsti dalla abroganda legge regionale 10/1985" sono sostituite dalle seguenti: "per il finanziamento degli oneri della Struttura Regionale di Coordinamento di cui all'articolo 153".

2. Alla lettera i) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015, le parole: "per il finanziamento dei contributi di cui all'articolo 154, comma 2 già previsti dalla

abroganda legge regionale 10/1985" sono sostituite dalle seguenti: "per il rimborso dei costi di cui all'articolo 154, comma 2".

3. La lettera m) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015 è soppressa.

4. Alla lettera n) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015, le parole: "per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 217, comma 1, lettera a) già previsti dalla abroganda legge regionale 19/1994" sono sostituite dalle seguenti: "per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 211, comma 2, lettera a)" e le parole: "previste all'articolo 219" sono sostituite dalle seguenti: "previste all'articolo 219-septies".

5. Alla lettera o) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015, le parole: "per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 217, comma 1, lettere b), c) e d) già previsti dalla abroganda legge regionale 19/1994" sono sostituite dalle seguenti: "per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 211, comma 2, lettere b) e c)" e le parole: "previste all'articolo 219" sono sostituite dalle seguenti: "previste all'articolo 219-septies".

6. Dopo la lettera o) del comma 1 dell'articolo 408 della L.R. n. 11/2015 è inserita la seguente:

"o bis) Unità Previsionale di base 12.1.012 (capitolo 2330), per il finanziamento, nei limiti delle risorse statali della L. 281/1991, degli interventi di cui all'articolo 208, comma 1, lettera g) e all'articolo 219-quinquies."

7. Alla lettera a) del comma 2, dell'articolo 408 della legge regionale 11/2015 le parole: "per il finanziamento degli interventi di cui all'articolo 266 già previsti dalla abroganda legge regionale 26/2009" sono sostituite dalle seguenti: "per il finanziamento degli interventi di cui agli articoli 265 e 268-bis"."

CONSIDERAZIONI

La normativa in esame, dettata dalla duplice esigenza di adeguare il Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali, approvato con L.R. 11/2015, ai rilievi sollevati con l'impugnativa depositata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale, e di armonizzare la parte relativa ai "Servizi sociali" con il

nuovo assetto organizzativo istituzionale, risultante dal riordino degli enti territoriali, contiene prevalentemente norme che non incidono sul bilancio regionale. Il disegno di legge è corredato di una Relazione illustrativa, che contiene al suo interno anche una Relazione economico-finanziaria, accompagnate dalla Scheda degli elementi finanziari (Deliberazione della Giunta regionale n. 91 del 8.2.2016).

Nei documenti di accompagnamento appena citati si legge per tutte le norme di nuova introduzione che “non comporta(no) oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale”, e per la maggior parte di dette norme che “non comportano (nemmeno) modifiche e integrazioni alla norma finanziaria di cui all’art. 408 della L.R. 11/2015”.

Ne deriva la conclusione, espressa in più passaggi, che “gli oneri derivanti dal presente disegno di legge (art. 208, comma 1 lett. g), [*in materia di promozione dell’adozione di cani randagi attraverso campagne di sensibilizzazione*] e art. 219 quinquies [*erogazione di prestazioni veterinarie gratuite per i cani in proprietà di soggetti svantaggiati*]) sono finanziati con le risorse statali di cui alla l. 281/1991 allocate al cap. 2330 del Bilancio regionale e nei limiti delle stesse”.

Le “altre norme costituiscono un semplice adeguamento normativo delle disposizioni già esistenti e non determinano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale”.

Si osserva che la tecnica normativa utilizzata, di modifica di singoli commi e lettere di vari articoli, rende poco agevole la lettura del provvedimento, anche per le difformità esistenti tra gli articoli indicati nella Relazione e quelli contenuti nel testo definitivo di legge, espressione di molti emendamenti successivi.

La neutralità finanziaria declamata dalla Regione risulta poi non ben comprensibile per quegli articoli che contengono riferimenti ad attività della Regione di “promozione”, “agevolazione”, “incentivazione”, etc., che difficilmente si possono realizzare in assenza di costi.

Si nutrono dubbi in particolare sulla assenza di oneri derivanti dalla “nuova attività non prevista da vigenti norme regionali” disciplinata dall’art. 213 (Interventi Assistiti con gli animali – IAA) in cui la Regione ‘promuove la conoscenza e

l'utilizzo dei detti interventi IAA, a valenza terapeutica, riabilitativa, educativa e ludico-ricreativa'.

5.6 - Legge regionale 3 novembre 2016, n. 12, “*Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio).*”

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame consta di 32 articoli, che modificano, abrogano o sostituiscono la legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 (Testo unico in materia di commercio), senza menzionare maggiori spese o minori entrate per il bilancio della Regione. Si tratta, per lo più, di modifiche alla regolamentazione del commercio sia per la diversa definizione delle strutture di vendita, sia per la mutata disciplina delle attività commerciali.

Ad esempio, l'articolo 4 modifica l'articolo 18, comma 1, lettera h), punto 2) della L.R. 10/2014 - che stabilisce cosa deve intendersi per “*grande struttura di vendita*” - nel quale sono soppresse le parole “*fino ad un massimo di 15.000 mq. nel settore alimentare per le grandi strutture di tipologia G2 categoria A e di 20.000 mq. per quelle di tipologia G2 categoria E*”.

In altri casi si tratta di riformulazioni del testo che specificano altri aspetti già normati senza modificare la sostanza degli effetti di legge. Così l'articolo 5, comma 3 sostituisce l'intero comma 4 dell'art. 20 della L.R. n. 10/2014 – che discriminava il settore di vendita alimentare con quello non alimentare - con il seguente: “[...] *all'interno degli esercizi le superfici attribuite ai singoli settori merceologici possono essere modificate entro i limiti della superficie di vendita totale autorizzata previa apposita segnalazione certificata di inizio attività [...]*”.

In altri casi si aggiunge il riferimento normativo nazionale cui è necessario adeguarsi, come per l'articolo 6, comma 1, che integra gli effetti dell'articolo 21, comma 3 della L.R. 10/2014, al quale sono aggiunte le parole: “*e nel rispetto di*

quanto previsto dall'articolo 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137)”, che disciplina l’esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali.

In altri casi si tratta di abrogazioni di singole parole:

- l’articolo 22 modifica l’articolo 67, comma 1 della L.R. 10/2014, che definisce le sanzioni amministrative relativamente alle manifestazioni fieristiche, nel quale vengono abrogate le parole: “*e comunale*”.
- l’articolo 25 modifica l’articolo 80, comma 1 della L.R. 10/2014, concernente la gestione degli impianti di distribuzione di carburanti, nel quale vengono soppresse le parole: “*, localizzati fuori dai centri abitati,*”.

La legge non reca alcuna norma finanziaria.

COPERTURA FINANZIARIA

Sono stati acquisiti agli atti:

- deliberazione n. 1604 del 29 dicembre 2015 di approvazione del disegno di legge;
- deliberazione n. 123 del 25 ottobre 2016 di approvazione della legge da parte dell’Assemblea legislativa.

Manca la relazione tecnica che dia conto dell’assenza di maggiori spese o di minori entrate per il bilancio regionale, contrariamente a quanto disposto dall’articolo 17, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, secondo il quale “*a ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.*”

CONSIDERAZIONI

Le singole disposizioni della legge non sembrano comportare maggiori oneri o minori entrate a carico del bilancio regionale. Tuttavia, tale circostanza non è corroborata da una clausola di neutralità finanziaria né da analisi e motivazioni atte a

giustificarla.

5.7 - Legge regionale 23 novembre 2016, n. 13, “*Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate).*”

Publicata nel B.U. Umbria 25 novembre 2016, n. 58, S.O. n. 1.

Di iniziativa della Giunta regionale

La legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1, modificata da quella in esame, è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri innanzi alla Corte Costituzionale, per vari profili di illegittimità, con ricorso n. 46 depositato il 2 aprile 2015. Si contesta la competenza della Regione a legiferare nelle materie di legislazione concorrente [nel caso in questione il governo del territorio], per le quali le Regioni non possono rivendicare il potere di definire autonomamente la materia stessa, se non invadendo con ciò l’ambito della determinazione dei principi fondamentali che l’articolo 117, terzo comma della Costituzione riserva alla competenza legislativa dello Stato. Il ricorso richiama inoltre l’articolo 117, comma 2, che attribuisce allo Stato, tra l’altro, la potestà legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, funzioni fondamentali di Comuni e Province, nonché di tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame si compone di 55 articoli, che modificano ed integrano la legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 - *Testo unico governo del territorio e materie correlate.*

Si tratta, per lo più, di modifiche alla previgente disciplina per la tutela e la valorizzazione del territorio, nelle materie attinenti l’urbanistica e l’edilizia,

compresa la disciplina antisismica. Come indicato nella relazione tecnica, la legge si propone di “*introdurre ulteriori [rispetto al T.U. qui modificato] semplificazioni normative, adeguamenti tecnici e precisazioni, anche per incongruenze tecniche emerse nella fase applicativa del testo unico*”.

Ad esempio, è ulteriormente specificata la definizione di “interventi di manutenzione straordinaria” data dall’articolo 7 della LR n. 1/2015, modificato dall’articolo 2, comma 2 della legge in esame.

L’articolo 4 integra le procedure già previste dall’articolo 9, comma 4, della LR n. 1/2015, per il Piano strategico territoriale, introducendo, tra l’altro, l’obbligo della “*partecipazione degli organi ministeriali*”.

L’articolo 9, nel modificare l’articolo 28, comma 2 della L.R. 1/2015, fa venir meno la necessità di “*pubblicazione su almeno due quotidiani locali*” della sintesi della parte strutturale del Piano regolatore generale.

L’articolo 22 aggiunge il comma 1 bis all’articolo 85 del TU citato, prevedendo una espressa deroga al “*divieto assoluto di nuovi interventi edilizi*” per le “*aree boscate*” sottoposte a vincolo di tutela paesaggistica.

L’articolo 171, comma 6 della legge regionale n. 1/2015 disponeva la concessione di “*contributi [regionali] per la realizzazione, ampliamento, aggiornamento e gestione della rete escursionistica*” di interesse interregionale, regionale e complementare.

L’articolo 36 delle legge 13/2016 in esame integra il sopra citato comma 6, aggiungendo la “*manutenzione straordinaria*”, che risulta pertanto anch’essa a carico del bilancio regionale.

L’articolo 39 aggiunge il comma 6 bis all’articolo 178 del TU citato, prevedendo una espressa deroga alla domanda di autorizzazione per la costruzione delle reti di distribuzione di energia elettrica “*fino a 30.000 volt [...] entro un raggio di mille metri*”, disponendo solamente l’obbligo della preventiva informazione al Comune della realizzazione dell’intervento.

L’articolo 53 riporta in vita gli effetti dell’articolo 66 della legge 22 febbraio 2005, n. 11 in materia di recupero urbanistico-edilizio, disponendo, con oneri a carico dei Comuni, il censimento degli edifici che “*per effetto della crisi sismica dell’anno 1997*

sono stati oggetto di sgombero totale”, nonché interventi di riqualificazione delle aree terremotate, volti alla ripresa delle attività produttive e dei servizi. E’ stata data inoltre facoltà ai conduttori di beni di proprietà della Regione, destinati alla ripresa delle attività produttive *post* terremoto, di acquistare i medesimi pagando un corrispettivo diversamente agevolato in relazione al tipo di bene: per i beni mobili della Regione il corrispettivo da pagare è pari al trenta per cento del contributo a suo tempo assegnato per quella attività²⁰, per i beni immobili il corrispettivo è *“stabilito sulla base della stima del valore dell’immobile, elaborata secondo criteri determinati dalla Giunta regionale, ridotta del trenta per cento”*, come dispone il comma 2 dello stesso articolo 66.

COPERTURA FINANZIARIA

La legge non contiene una norma finanziaria.

Sono stati acquisiti agli atti:

- la relazione tecnica al disegno di legge di iniziativa della Giunta regionale non si esprime sugli effetti finanziari, limitandosi ad evidenziare come la legge corrisponda alla *“necessità di apportare alcune modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 1/2015, volte a superare gran parte delle eccezioni di incostituzionalità”* del citato ricorso n. 46.
- la deliberazione della Giunta regionale n. 1488 del 14 dicembre 2015 di approvazione del disegno di legge, che dà atto dell’assenza di *“nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate”*, senza altre specificazioni o motivazioni;
- la deliberazione dell’Assemblea legislativa n. 125 del 15 novembre 2016 di approvazione della legge, con 13 emendamenti in aula.

CONSIDERAZIONI

²⁰La proprietà regionale degli immobili si desume dal disposto dell’art. 9, comma 2 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 30, - *Norme per la ricostruzione delle aree colpite dalle crisi sismiche del 12 maggio 1997, 26 settembre 1997 e successive* - secondo il quale, *“Qualora sia stata autorizzata e finanziata la delocalizzazione temporanea dell’impresa in struttura mobile, al termine del periodo di delocalizzazione, la Giunta regionale stabilisce se rientrare nella disponibilità della stessa struttura o lasciarla all’impresa previa restituzione del trenta per cento del contributo assegnato allo scopo”*.

La legge non contiene la clausola di neutralità finanziaria e la relazione tecnica non reca motivazioni in ordine alla assenza di nuovi oneri finanziari della legge. Gli emendamenti presentati in aula non sono stati corredati dell'apposita relazione tecnica prevista dall'articolo 31 della legge regionale 28 febbraio 2000, n. 31.

Meritevoli di segnalazione, sotto il profilo degli impatti finanziari che potrebbero evidenziare, sono le disposizioni “onerose” che:

- a) prevedono oneri per il monitoraggio di cui all'articolo 53 della legge in esame a carico dei bilanci comunali senza impatto sulla finanza regionale;
- b) attribuiscono alla Regione la competenza della manutenzione straordinaria della rete escursionistica, prevedendo la concessione di contributi, ai sensi dell'articolo 171, comma 6 della LR n. 1/2015, non solo per la “realizzazione, l'ampliamento, l'aggiornamento e la gestione della rete escursionistica”, ma anche per ulteriori attività, i cui oneri gravano sulla Regione, relativamente alla “manutenzione straordinaria” della stessa rete escursionistica, come disposto dalla modifica intervenuta per effetto dell'articolo 36 della legge in esame.

Si rileva altresì che l'articolo 66 della legge 22 febbraio 2005, n. 11, riportato in vita dall'articolo 53 può comportare la diminuzione del patrimonio regionale *per effetto degli acquisti agevolati finalizzati alla ripresa delle attività produttive* e dei servizi delle aree terremotate, come sopra descritto.

Le disposizioni esaminate evidenziano diversi profili di onerosità di cui il legislatore regionale avrebbe dovuto farsi carico.

Neppure la relazione tecnica si sofferma sui predetti aspetti, né evidenzia la tipologia di oneri finanziari recati dalla legge e i relativi mezzi di copertura.

La quantificazione degli oneri finanziari, infatti, deve ritenersi necessaria anche nei casi in cui il carattere generico delle disposizioni dovesse impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (cfr. Corte Costituzionale n. 106/2011). L'analisi degli impatti finanziari sarebbe stata necessaria anche con riguardo alle attività i cui oneri – come si afferma – graveranno sul bilancio dei Comuni. Questa Sezione 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".

5.8 - Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14, "Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini"

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame è strutturata in 5 Titoli e 52 articoli.

Nel Titolo I sono definiti principi ed obiettivi della legge in merito alla valorizzazione delle differenze di genere ed al riconoscimento dell'interdipendenza tra gli esseri umani e tra questi e gli altri esseri viventi e le risorse naturali, attraverso un modello di sviluppo basato sul valore della sobrietà.

Il Titolo II riguarda le competenze delle donne e la loro presenza nei luoghi di decisione, la diffusione della cultura e delle politiche di genere ed indica iniziative per il miglioramento delle relazioni tra generi e per nuovi stili di vita.

Il Titolo III è relativo agli interventi per realizzare le pari opportunità con particolare riferimento all'istruzione, alla salute, alla formazione del lavoro, all'impresa, ai servizi di contrasto alla violenza degli uomini contro le donne. Il Titolo IV disciplina il coordinamento delle risorse destinate alla realizzazione degli obiettivi della legge, le valutazioni sugli effetti prodotti, anche utilizzando il bilancio di genere, studi, ricerche e statistiche, al fine della programmazione delle azioni regionali e della loro verifica e valutazione. Il Titolo V è relativo alle norme finali e transitorie, ivi compresa la norma finanziaria di cui all'art. 51, che tratta dei mezzi di copertura.

COPERTURA FINANZIARIA

Gli oneri relativi alle attività contemplate dalla legge sono quantificati dalla norma finanziaria di cui all'articolo 51, che ne prevede anche il relativo finanziamento.

Il comma 1 del citato art. 51 dispone che, *“per l'attuazione degli interventi previsti agli articoli 7, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 27, 31 comma 5 e 47 è autorizzata, per l'anno 2016, la spesa di euro 200.000,00, in termini di competenza e cassa, da iscrivere alla Missione 12 <Diritti sociali, politiche sociali e famiglia>, Programma 04 <Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale>, Titolo I.”*²¹

Il successivo comma 2 dispone che *“al finanziamento dell'onere di cui al comma 1 si fa fronte, per l'anno 2016, con pari disponibilità riveniente dalla quota non utilizzata del fondo speciale stanziato nella Unità previsionale di base 16.1.001 (cap. 06120) del Bilancio regionale di previsione 2015, denominata "Fondi speciali per le spese correnti", in corrispondenza del punto 1, lettera A) della Tabella 1) della legge regionale 26 novembre 2015, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015/2017 e provvedimenti collegati in materia di entrata e di spesa - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali).”*

Il comma 4 dell'art. 51 della L.R. n. 14/2016 dispone che *“al finanziamento degli interventi di cui all'art. 15, comma 1, lettere b), c) e d) quantificabili in euro 50.000*

²¹Si riporta, in estrema sintesi, il contenuto degli articoli richiamati:

Articolo 7: prevede che la Regione stipuli “protocolli d'intesa con l'ordine dei giornalisti e con le associazioni dei pubblicitari” e che attivi forme di collaborazione con il Comitato regionale per le comunicazioni (CO.RE.COM.). [...]

Articolo 9: favorisce numerose azioni per promuovere le relazioni sociali tra uomini e donne.

La Regione elabora linee di indirizzo per i Comuni affinché gli stessi nei propri strumenti urbanistici ed edilizi applichino nuovi criteri per la realizzazione di progetti abitativi.

Articolo 10: costituzione dei Servizi di mediazione familiare e nelle relazioni presso le Aziende unità sanitarie locali e presso i Comuni.

Articolo 11: la Regione sostiene i Comuni che promuovono la costituzione di associazioni denominate "Banche dei beni e dei tempi".

Articolo 12: la Regione favorisce, in tutte le scuole percorsi di riflessione sulla differenza di essere donne e uomini.

Articolo 13: specifica le possibili azioni da intraprendere (formazione insegnanti, introduzione dell'educazione sessuale).

Articolo 18: azioni di premialità per le imprese e per gli studi professionali e, in particolare, incentivi aggiuntivi con particolare riferimento all'incentivazione delle assunzioni a tempo indeterminato.

Articolo 27: costituzione del fondo regionale per la conciliazione, tra vita e lavoro.

Articolo 31: dettaglio delle competenze della Regione richiamate nei precedenti articoli.

Articolo 47: analisi e valutazione del diverso impatto prodotto sulle donne e sugli uomini dalle politiche di bilancio;

annui, si fa fronte con le risorse finanziarie di parte corrente destinate al Servizio Sanitario Regionale allocate alla Missione 13 <Tutela della salute>, Programma 01 <Servizio sanitario regionale – Finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea> (cap. 2277) del bilancio regionale di previsione 2016.”²²

Ai sensi del successivo comma 6, “*Per gli anni 2017 e successivi, le spese di cui ai commi precedenti trovano copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con legge di bilancio...*”

Non è stato trasmesso “il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare nel bilancio” della Regione, prescritto dall’art. 17, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In sintesi, l’articolo 51 (norma finanziaria), limitatamente al 2016, quantifica gli oneri finanziari relativi alle attività espressamente richiamate al comma 1, in 200.000 euro e, al comma 2, indica la relativa copertura finanziaria nella quota non utilizzata del fondo speciale per le spese correnti del bilancio di previsione 2015, mentre gli impegni di spesa relativi agli esercizi successivi dovranno trovare copertura in apposito stanziamenti da prevedere nelle rispettive leggi di bilancio.

Per sostenere gli oneri delle attività contemplate all’articolo 15, quantificati per il 2016 in 50.000 euro, l’articolo 51, comma 4, rinvia ai fondi stanziati nel bilancio 2016 per il servizio sanitario regionale; anche in questo caso gli oneri dei futuri esercizi dovranno trovare copertura nelle singole leggi di bilancio.

Sono stati acquisiti agli atti:

- relazione tecnica;
- deliberazione n. 1603 del 29 dicembre 2015 di approvazione del disegno di legge;
- relazione della I Commissione Consiliare Permanente – Affari istituzionali e comunitari (Atto n. 899/BIS) e relativo emendamento;

²²L’art. 15 promuove azioni specifiche per la salute, favorendo l’informazione e l’educazione alla salute delle donne sulla gravidanza e sulla gestione della stessa;
- promuove politiche di prevenzione attive per la salute sessuale e riproduttiva;
- la protezione della fertilità. [...]

- relazione della III Commissione Consiliare Permanente - Sanità e servizi sociali (Atto n. 341/BIS) con relativo emendamento;
- deliberazione n. 130 del 22 novembre 2016 di approvazione della legge da parte dell'Assemblea legislativa.

CONSIDERAZIONI

La legge in esame prefigura un insieme di attività amministrative di iniziativa della Regione e degli Enti locali, che non danno luogo a spese obbligatorie o a diritti soggettivi giuridicamente tutelati. I relativi impegni di spesa autorizzati potranno essere assunti nei limiti e fino a concorrenza degli specifici fondi stanziati in bilancio.

La relazione tecnica non specifica in dettaglio le motivazioni alla base della quantificazione degli oneri previsti nella norma, limitandosi a ripartire l'onere complessivo tra le diverse attività contemplate dalla legge, senza altre indicazioni o specificazioni. Ad esempio: articolo 7 (comunicazione ed informazione) 10.000 euro; articolo 9 (buone pratiche per nuovi stili di vita), articolo 10 (servizi di promozione del benessere) ed articolo 11 (banche dei beni e dei tempi) 40.000 euro; articolo 12 (promozione della cultura della differenza nella scuola) ed articolo 13 (azioni regionali euro) 50.000 euro;

- 50.000 euro – articolo 14 - diritto alla salute delle donne e articolo 15 - azioni specifiche per la salute.

E' evidente come in tal modo la relazione tecnica risulti funzionale alla ripartizione dell'onere tra le diverse attività, ma non anche all'esigenza di motivare la congruità dei relativi impegni finanziari.

La copertura finanziaria è assicurata mediante storno di fondi già stanziati per il finanziamento di oneri diversi. In pratica, con riguardo alle previsioni del citato articolo 51, comma 2, da una verifica dei documenti del bilancio di previsione assestato e dal rendiconto 2015, si rileva che al Capitolo 06120 sono appostati complessivamente 320.000 euro, che risultano anche nel bilancio di previsione 2016 (capitolo 06120) quali "risorse vincolate" "al 31.12.2015".

E' principio consolidato del sistema di copertura delle spese che "non costituisce sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'articolo 81 Cost. la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso, ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali" (Corte Cost. n.115/2012).

Riguardo agli oneri dell'articolo 15, quantificati dal successivo comma 4 in 50.000 euro, dal bilancio di previsione 2016 emerge che alla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - *finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei Lea*" risultano previsti 1.751.069.351,89 euro.

La relazione tecnica non si sofferma sulla idoneità e congruità della copertura come sopra illustrata e, in particolare, sulla praticabilità dello storno di fondi in relazione al venir meno delle esigenze per le quali gli stessi erano stati stanziati.

La legge contempla, inoltre, disposizioni previste in articoli diversi da quelli richiamati all'art. 51 (3, 4, 5, 6, 8, 14, 16, 17, 19-26, 28-30, 32-46, 48-50), che, apparentemente, non dovrebbero comportare impegni di spesa; per esse, tuttavia, non è stata inserita la clausola di neutralità finanziaria né fornita, in relazione tecnica, alcuna indicazione utile.

Con riguardo, infine, agli articoli 4, 19, 20 e 21²³, la relazione tecnica riferisce che dalle relative previsioni "non derivano oneri finanziari aggiuntivi", poiché trattasi di attività finanziate da leggi pregresse.

23L'art. 4 istituisce l'Albo regionale delle associazioni e dei movimenti femminili e femministi; tale costituzione e iscrizione all'Albo è disciplinata dalla Giunta regionale ed è condizione necessaria per ottenere contributi regionali.

l'art. 19 il 40% delle risorse disponibili per gli interventi a sostegno della creazione d'impresa sono a favore di imprese a prevalente conduzione femminile.

l'art. 20 il 25 % delle risorse assegnate per il sostegno e lo sviluppo delle PMI sono a favore di imprese a prevalente conduzione femminile.

l'art. 21 il 50% dei posti nell'ambito dei corsi di formazione professionale per il lavoro sono riservati alle donne disoccupate ed inoccupate iscritte ai servizi per il lavoro.

5.9 - Legge regionale 30 novembre 2016, n. 15, “ Integrazioni 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 legge regionale 14 ottobre 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 legge regionale 19 giugno 2002, n. 12).”

CONTENUTI DELLA LEGGE

Trattasi di una legge che, come si evince dalla relazione illustrativa, “nasce dalla necessità di costituire un organismo (Osservatorio) a composizione mista, con profili tecnici ed esponenti politici di livello regionale, formato in prevalenza da rappresentanti delle associazioni e delle categorie impegnate sul territorio dai punti di vista sociale ed economico”. L’Osservatorio può collaborare col Comitato tecnico scientifico (istituito a sua volta con legge regionale n. 13/2008) nella comprensione e nel monitoraggio del fenomeno del crimine organizzato e mafioso. Alla luce dei recenti sismi, infatti, il territorio potrebbe essere attenzionato da ambienti criminali al fine di profitto economico, ragion per cui trova fondamento un dettato normativo che sia utile a contrastare tale pericolo.

All’art. 1 si stabilisce che “dopo l’art. 6 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) è inserito”...l’art. 6 bis, il quale statuisce che:

1. *“La Commissione d’inchiesta o speciale, di cui agli articoli 54 e 55 dello Statuto, laddove istituita su materie oggetto della presente legge, può proporre all’Assemblea legislativa dell’Umbria l’istituzione presso l’Assemblea stessa di un Osservatorio sulla criminalità organizzata e l’illegalità, di seguito definito Osservatorio, quale strumento per lo studio dei fenomeni correlati al crimine organizzato e mafioso, per la raccolta dei dati a disposizione e delle informazioni da cui emerge il progredire della presenza o delle infiltrazioni delle organizzazioni mafiose, per la promozione della condivisione e della collaborazione con e tra i soggetti pubblici e privati interessati al tema della legalità e per la conseguente definizione di azioni e politiche di intervento.*

2. *L’Osservatorio, che opera in raccordo con il Comitato tecnico-scientifico di cui all’articolo 6, ha il compito, in particolare:*

- a) di raccogliere tutte le informazioni e i dati utili alle finalità previste al comma 1;*
- b) di assicurare il necessario supporto informativo alla Commissione d’inchiesta o speciale, segnalando eventuali problematiche o criticità e promuovendo, inoltre, forme di comunicazione diretta con i cittadini anche attraverso il sito internet dell’Assemblea legislativa;*
- c) di svolgere attività di studio, ricerca ed indagine relativamente agli ambiti di competenza della presente legge anche promuovendo l’implementazione del portale telematico di documentazione di cui all’articolo 12” .*

COPERTURA FINANZIARIA

L’Osservatorio di cui al punto precedente - in aggiunta ad altre incombenze neutrali dal punto di vista finanziario – svolge le seguenti funzioni che comportano impegni di spesa, e dunque evidenziando un impatto finanziario:

- *Assicura (lett. 2b art. 6 bis) “il necessario supporto informativo alla Commissione d’inchiesta o speciale, segnalando eventuali problematiche o criticità e promuovendo, inoltre, forme di comunicazione diretta con i cittadini anche attraverso il sito internet dell’Assemblea legislativa”;*

- Svolge (lett. 2c art. 6 bis) “attività di studio, ricerca ed indagine relativamente agli ambiti di competenza della presente legge anche promuovendo l’implementazione del portale telematico...”.

Al riguardo, la norma finanziaria di cui all’art. 2, prevede che:

1) *Agli oneri derivanti dall’attuazione del comma 2 dell’articolo 6 bis della L.R. 16/2012, come inserito dall’articolo 1 della presente legge, quantificati massimo in euro 30.000,00 si fa fronte, per l’anno 2017, con le risorse disponibili stanziare nel bilancio di previsione 2016-2018, per la Missione 03: Ordine pubblico e sicurezza, Programma 02: Sistema integrato di sicurezza urbana, come trasferimento all’Assemblea legislativa, in un capitolo di nuova istituzione.*

2) *Per le annualità successive si farà fronte con le risorse disponibili quantificate e stanziare annualmente con la legge di bilancio, ai sensi dell’articolo 38, comma 1, 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)”.*

Non risulta predisposta la relazione tecnica, mentre è presente una relazione illustrativa che, relativamente all’aspetto finanziario, si limita a riportare integralmente l’art. 2 della legge, ovvero la norma finanziaria. Non è presente la scheda degli elementi finanziari.

CONSIDERAZIONI

La legge in esame prefigura un insieme di attività di raccordo tra Osservatorio regionale sulla criminalità organizzata e l’illegalità e la Commissione d’inchiesta o speciale, per la definizione di azioni e politiche di intervento al fine del contrasto e la prevenzione del crimine organizzato e mafioso.

La legge non reca la clausola di neutralità finanziaria né la relazione tecnica si fa carico di analizzare le iniziative prefigurate dalla medesima al fine di valutarne gli oneri finanziari.

Benchè la costituzione dell’Osservatorio regionale sulla criminalità organizzata sia prevista in via eventuale, la copertura finanziaria delle relative spese

di funzionamento presuppone l'effettiva istituzione del predetto organismo. Né è stata fatta un'analisi della morfologia di spese indotte dal funzionamento dell'Osservatorio che potrebbero comportare impegni eccedenti rispetto allo stanziamento autorizzato con l'art. 2 citato e, quindi, risultare prive di copertura finanziaria.

Resta inteso che le previsioni di spesa per l'anno 2017 dovranno ovviamente trovare puntuale riscontro nel rendiconto 2018.

In ogni caso, è necessario che gli uffici, nel corso di ciascuno degli anni successivi al 2017, effettuino il monitoraggio della spesa affinché non vengano superati i limiti che volta per volta verranno posti mediante gli stanziamenti di bilancio dei futuri esercizi (2018 e seguenti)²⁴.

²⁴Le 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.

5.10 - Legge regionale 29 dicembre 2016, n. 18, “*Ulteriori misure di razionalizzazione della spesa – Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali.*”

CONTENUTI DELLA LEGGE

La legge in esame consta di 11 articoli, che modificano, abrogano, integrano o riportano in essere gli effetti di precedenti leggi regionali, vertenti su argomenti diversi.

Di seguito se ne riassumono i contenuti essenziali.

L’articolo 1, nel modificare l’art. 12, comma 1, lettere c) e d) della legge regionale 9 marzo 1979, n. 11, prevede che i beni pubblici della previgente lettera c) possano essere dati in concessione anche a titolo gratuito anziché oneroso. Per i beni pubblici di cui alla previgente lettera d), invece, viene prevista la concessione a titolo gratuito, purché ne sia garantita la destinazione a pubblica utilità;

il comma 3 aggiunge al citato articolo 12, comma 1, la lettera d bis), che prevede l’assegnazione temporanea a titolo gratuito di beni pubblici, sempre con la necessaria condizione della destinazione a pubblica utilità.

L’articolo 2, comma 1, intervenendo sull’articolo 38, comma 4 della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14, prevede che il Fondo regionale (per i contributi a favore dei proprietari o conduttori agricoli) venga ora gestito interamente dalla Regione;

il successivo comma 3 riserva ai conduttori agricoli una percentuale minima del 10% delle risorse previste dall’art. 40 della L.R. n. 14/1994²⁵.

²⁵Si tratta di entrate derivanti dalle tasse di concessione regionale ex art 3 della L. n. 281/1970 per il rilascio della licenza di caccia, per la costituzione di aziende faunistiche venatorie e per la produzione di selvaggina, nonché dalla tassa di concessione relativa alle aziende agrituristico venatorie di cui all’articolo 1, comma 3 della LR n. 1/1996.

L'art. 3, comma 1, amplia le competenze dell'Agenzia forestale regionale, attribuendo alla stessa, in aggiunta a quanto già indicato nell'art. 18, comma 2 della legge regionale 23 dicembre 2011, n. 18, anche la gestione e tutela del patrimonio immobiliare regionale;

il comma 2 modifica l'articolo 19, comma 3 della L.R. n. 18/2011, prevedendo che l'Agenzia forestale regionale possa stipulare accordi di cooperazione con altri soggetti dell'ordinamento;

il comma 3, aggiungendo al citato articolo 19, i commi 3-bis e 3-ter, implementa le competenze dell'Agenzia, mediante interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio immobiliare della Regione;

il comma 4 aggiunge alla L.R. 18/2011 l'art. 65-bis, che prevede un Piano di liquidazione unico per tutte le comunità montane.

L'articolo 4 aggiunge il comma 9 bis all'articolo 8 della legge regionale 29 aprile 2014, n. 9, disponendo in materia di disciplina del personale della società consortile "Umbria Salute"; in particolare, a seguito di incorporazione o acquisto di una società interamente partecipata da "Umbria salute", si può procedere al trasferimento del relativo personale, in deroga al comma 9, che impedisce assunzioni, stipulazioni di contratti di collaborazione e conferimento di incarichi.

L'articolo 5, ai commi 1 e 2, attribuisce alla Regione il controllo e la vigilanza degli impianti termici, già di competenza delle Province (v. il nuovo Allegato A, punto 1, lettera k-bis della legge regionale 2 aprile 2015, n. 10).

L'articolo 6, comma 1, sostituisce l'articolo 47 bis della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11. Di fatto, la legge in esame prima modifica (all'art. 6) e poi abroga (all'art. 10) lo stesso articolo 47 bis della LR n. 15/2015;

i commi 3 e 4 aggiungono, alle competenze delle unità sanitarie locali, la gestione dei procedimenti relativi alle sanzioni amministrative in materia di sanità e servizi sociali;

il comma 5 riformula, senza modificarne gli effetti, l'art. 239 della legge regionale n. 11/2015, nel senso di attribuire ai Comuni la competenza in materia di collocazione e di assolvimento delle relative funzioni amministrative;

il comma 6 riformula, senza modificarne gli effetti, l'articolo 265, comma 2, della legge regionale n. 11/2015, che disciplina le diverse forme associative per la gestione delle politiche sociali dei Comuni.

L'articolo 7 inserisce il comma 1 *bis* all'articolo 10 della legge regionale 26 novembre 2015, n. 17, prevedendo che le attività di accertamento, ispettive e di trasmissione dei rapporti relativi agli impianti termici vengano svolte tramite il portale informatico del CURIT (catasto unico regionale degli impianti termici).

L'articolo 8 modifica l'articolo 10 della legge regionale 8 aprile 2106, n. 3, introducendo il parere obbligatorio della competente commissione dell'Assemblea consiliare regionale per la definizione dei criteri di attribuzione delle risorse da assegnare a favore degli Enti locali interessati dalle attività degli impianti di grandi derivazioni di acque pubbliche.

L'articolo 9 – “*Misure di contenimento della spesa*”, individua la Regione Umbria come “centrale di committenza” ai sensi dell'art. 1, commi 455 – 457 della legge finanziaria 2007 e “soggetto aggregatore”, ai sensi dell'art. 9 del D.L. n. 66/2014. Prevede inoltre che, per l'esercizio delle predette funzioni, la Regione possa operare tramite articolazioni funzionali ed avvalersi di uffici di altre amministrazioni in regime convenzionale.

L'articolo 10, comma 4, dispone che “*La lettera hhhh) del comma 1 dell'articolo 410 della L.R. 11/2015 è abrogata con effetto dalla data di entrata in vigore della stessa L.R. 11/2015. A decorrere dalla medesima data vige la legge regionale 7 ottobre 2010, n. 21 (Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 6 agosto 1997, n. 24 (Provvedimenti diretti alla promozione e allo sviluppo della cooperazione) e modificazione della legge regionale 17 febbraio 2005, n. 9 (Norme sulla cooperazione sociale)), fatta eccezione per l'articolo 12 che è e rimane abrogato.*”²⁶

26Al fine di chiarire l'iter normativo seguito dall'Assemblea regionale si riporta l'ordine cronologico delle approvazioni delle leggi e delle intervenute modifiche.

- Approvazione della legge regionale 6 agosto 1997, n. 24, che promuove e sostiene le diverse forme di associazione e di cooperazione tra lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e cittadini, riconoscendone la funzione sociale ed il ruolo economico. Ad esempio, l'articolo 4 è diretto a promuovere e qualificare la società cooperativa e ad integrarla nel sistema produttivo regionale, con

Con effetto dal 15 aprile 2015, pertanto, tornano in vigore le disposizioni della legge regionale n. 24/1997, come modificata dalla LR 7 ottobre 2010, n. 21, il cui articolo 13 (norma finanziaria) prevede, al comma 4, che *“per gli anni 2011 e successivi l’entità della spesa è determinata annualmente con la legge finanziaria regionale”*.

L’articolo 11 disciplina il piano di liquidazione unico per le Comunità montane (comma 1) e le funzioni delle Province (commi 2 e 3); dispone altresì “il trasferimento presso la Regione del personale provinciale [...] preposto allo svolgimento delle funzioni amministrative connesse all’attività di controllo e vigilanza di impianti termici.” (comma 4), prevedendo che “il finanziamento degli oneri di cui al comma 4 è assicurato dagli stanziamenti già previsti alla missione 17 <energia e diversificazione delle fonti energetiche>, programma 01 <fonti energetiche>” (comma 5);

il comma 8 riguarda il trasferimento dalle Province alle aziende sanitarie locali di procedimenti relativi a sanzioni amministrative in materia di sanità e servizi sociali; il comma 9 stabilisce che le disposizioni dell’art. 7 della legge regionale 5/2016 *“ si applicano con riferimento dei beni strumentali acquistati [dalla Regione] dopo l’entrata in vigore della stessa L.R. 5/2016”*, che stabilisce la durata del vincolo di destinazione un onere previsto, per il 1997, di 350 milioni di lire. Nel complesso gli interventi, per le imprese cooperative, i consorzi e per altre finalità, prevedevano (agli artt. 4, 5, 6 ed 8) una spesa, per il 1997, di 800 milioni di lire.

- La legge regionale 7 ottobre 2010, n. 21 sostituisce, integra, modifica o abroga alcuni articoli della LR n. 24/1997, con previsione di spesa complessiva, per il 2010, di € 381.048 ed il rinvio alle leggi finanziarie regionali annuali per il finanziamento relativo al 2011 ed agli esercizi successivi.
- La legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, all’articolo 410, comma 1, abroga le LLRR n. 24/1997 (con la lettera bbb) e n. 21/2010 (con la lettera hhhh).
- La legge regionale n. 10/2016, articolo 73, comma 9, abroga la lettera bbb) del comma 1 dell’articolo 410 della LR n. 11/2015 e stabilisce che, “a decorrere [dal 9 aprile 2015], vige nuovamente la legge regionale 6 agosto 1997, n. 24”.

In questo modo il legislatore regionale ha stabilito la reviviscenza della LR n. 24/1997 nella sua formulazione originaria, senza riportare in essere anche le modificazioni intervenute con la LR n. 21/2010. E’ dunque intervenuto l’articolo 10, comma 4 della legge in esame a ripristinare gli effetti della LR n. 21/2010.

d'uso di quei beni (per gli autobus per l'intera vita tecnica, per gli impianti, dieci anni, per i beni immobili funzionali al servizio, venti anni).

COPERTURA FINANZIARIA

La legge non quantifica gli oneri, pure enunciati all'articolo 11, comma 5.

Sono stati acquisiti agli atti:

- la relazione tecnica, nella quale si afferma che ciascuna delle norme contemplate dalla legge, *“non comporta oneri a carico del bilancio regionale”* o perché di *“natura ordinamentale e/o procedurale”* o perché, nel caso dell'articolo 5, trattasi di *“norma di principio generale che detta disposizioni sulla governance territoriale”*. Quanto all'articolo 11, secondo la relazione *“le disposizioni di cui ai primi cinque commi [...] non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale in quanto già ricomprese negli stanziamenti previsti alla Missione 17 “Energia e diversificazione delle fonti energetiche”, Programma 01 “Fonti energetiche; in particolare l'onere finanziario riguarda la copertura dei costi relativi a tre unità di personale e pari a circa € 90.000”*;
- la relazione della I commissione consiliare permanente sul disegno di legge;
- la deliberazione n. 141 del 28 dicembre 2016 di approvazione della legge da parte dell'Assemblea legislativa.

Non è stato trasmesso *“il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare nel bilancio”* della Regione, prescritto dall'art. 17, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Fatta eccezione per quelle contemplate all'articolo 11, comma 4, tutte le altre norme recate dalla legge in esame non sembrano evidenziare profili di onerosità, sui quali peraltro la relazione tecnica avrebbe dovuto comunque soffermarsi.

CONSIDERAZIONI

Il menzionato articolo 11, comma 4, trasferisce dalle Province alla Regione Umbria il personale che assolve funzioni amministrative connesse con la vigilanza e il controllo degli impianti termici, prevedendo, al successivo comma 5, che i relativi

oneri finanziari, non quantificati, vengano coperti dagli stanziamenti già previsti alla missione 17 (energia e diversificazione delle fonti energetiche, programma fonti energetiche). Di fatto la legge omette di quantificare la spesa in esame, che è fissa e non modulabile, ancorché per la relativa copertura finanziaria sia stata indicata, con procedura non corretta per come più volte evidenziato in precedenza, una disponibilità già iscritta a bilancio e preordinata al finanziamento di oneri diversi, senza indicare peraltro gli oneri gravanti sugli esercizi successivi.

La legge non reca la clausola di neutralità fiscale, né questa viene motivata nella relazione tecnica in relazione all'espletamento delle nuove competenze e attività previste dalla legge e, in particolare, di quelle contemplate agli articoli 2, comma 1, 3, 5, 6 e 9.

E' d'obbligo, infine, una notazione critica per quanto riguarda la tecnica redazionale delle norme esaminate, che si rivela del tutto disallineata ai canoni di chiarezza, semplicità e trasparenza. La maggior parte degli enunciati normativi e, in particolare, il disposto dell'articolo 10, infatti, risultano redatti, anche per via dei ripetuti e disorientanti rinvii a pregresse disposizioni, in termini affatto farraginosi, complessi, contraddittori e poco trasparenti.

6. Conclusioni

La Corte evidenzia, in via preliminare, una tendenziale non adeguatezza o difficoltà di classificazione morfologica delle spese impegnate, che - in misura più o meno ampia - interessa gran parte della produzione legislativa, così da riflettersi in negativo sull'assolvimento dell'obbligo di copertura finanziaria.

Dall'analisi condotta sui singoli provvedimenti legislativi, in aggiunta a quanto osservato al paragrafo 4.1, sono emerse le seguenti principali irregolarità:

Inadeguata o mancata valutazione dei profili di onerosità della legge:

Nella legge regionale n. 13/2016 (*Modificazioni e integrazioni della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 - Testo Unico governo del territorio e materie correlate*) non sono stati considerati gli aspetti potenzialmente onerosi delle relative norme e, conseguentemente, la copertura è stata integralmente trascurata; sono particolarmente meritevoli di considerazione sotto il profilo degli impatti finanziari che potrebbero evidenziare, le disposizioni che attribuiscono alla Regione la competenza della manutenzione straordinaria della rete escursionistica, prevedendo la concessione di contributi, ai sensi dell'articolo 171, comma 6 della LR n. 1/2015, non solo per la "realizzazione, l'ampliamento, l'aggiornamento e la gestione della rete escursionistica", ma anche per ulteriori attività, i cui oneri gravano sulla Regione, relativamente alla "manutenzione straordinaria" della stessa rete escursionistica, come disposto dalla modifica intervenuta per effetto dell'articolo 36 della legge in esame.

Si rileva altresì che l'articolo 66 della legge 22 febbraio 2005, n. 11, riportato in vita dall'articolo 53 può comportare la diminuzione del patrimonio regionale *per effetto degli acquisti agevolati finalizzati alla ripresa delle attività produttive* e dei servizi delle

aree terremotate.

L'analisi degli impatti finanziari sarebbe stata necessaria anche con riguardo alle attività i cui oneri – come si afferma – graveranno sul bilancio dei Comuni. Questa Sezione richiama, al riguardo, il disposto dell'articolo 9, 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”*.

-Nella legge n. 2 (*Istituzione di una Commissione Speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari*), per alcuni articoli la Relazione di accompagnamento alla proposta di legge afferma, con scarna motivazione, che trattasi di norme di carattere prettamente organizzativo e che pertanto non danno luogo a nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale.

Si osserva in proposito che alcune attività intestate in capo alla Commissione speciale (“promozione di incontri e scambi di informazioni con soggetti istituzionali”; ogni “ulteriore iniziativa o attività utile all'assolvimento dei propri compiti”, di cui all'art. 2 lett. b) e d)) difficilmente si possono in concreto realizzare senza ulteriori oneri a carico del bilancio regionale, ovverosia nel rispetto dei tetti di spesa per altre attività già previste in bilancio.

-Nella legge n. 7 (*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)*) la neutralità finanziaria, di cui dà atto la Giunta regionale nella Deliberazione n. 37/2016, non è stata illustrata, anche per l'assenza della Relazione tecnica.

Si osserva in particolare che per le modifiche introdotte dall'art. 2 (che circoscrivono -rispetto al passato- i casi in cui alcuni esercenti possono beneficiare della riduzione dell'aliquota IRAP, e che ne determinano uno “slittamento” del triennio di

riferimento (anziché dal 1.1.2016 al 31.12.2018-dal 1.1.2017 al 31.12.2019)²⁷, non sono chiariti gli effetti finanziari che producono e/o potrebbero produrre.

Né risulta sia stata effettuata una indagine da parte della Regione volta a quantificare – anche a livello statistico – i citati riflessi finanziari.

Non è stato inoltre specificato se si configuri un minor gettito per le casse regionali nel periodo di tempo che va dalla entrata in vigore della nuova legge (agosto 2016) al periodo di riferimento indicato dalle nuove norme (1.1.2017), sia per la riduzione che per l'aumento del gettito IRAP (commi 1 e 3 dell'art. 5 della L.R. 21/2014, come modificata dalla LR 7/2016 in esame).

Detta indagine avrebbe consentito di prevedere l'ammontare del gettito fiscale IRAP e di individuare anche il caso di una minore entrata, indicando conseguentemente la necessaria copertura finanziaria, che in questo caso potrebbe essere venuta meno.

-Nella legge n. 10 (*Legge regionale 17 agosto 2016, n. 10, "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 9 aprile 2015, n. 11 (Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali)*) nei documenti di accompagnamento (Relazione economico-finanziaria, Scheda degli elementi finanziari) si legge per tutte le norme di nuova introduzione che "non comporta(no) oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale", e per la maggior parte di dette norme che "non comportano (nemmeno) modifiche e integrazioni alla norma finanziaria di cui all'articolo 408 della L.R. 11/2015".

Ne deriva la conclusione, espressa in più passaggi, che "gli oneri derivanti dal presente disegno di legge (art. 208, comma 1 lett. g), [*in materia di promozione dell'adozione di cani randagi attraverso campagne di sensibilizzazione*] e art. 219 quinquies [*erogazione di prestazioni veterinarie gratuite per i cani in proprietà di soggetti svantaggiati*] sono finanziati con le risorse statali di cui alla l. 281/1991 allocate al cap. 2330 del Bilancio regionale e nei limiti delle stesse".

Le "altre norme costituiscono un semplice adeguamento normativo delle disposizioni già esistenti e non determinano oneri aggiuntivi per il bilancio

²⁷"Slittamento" riferito anche all'aumento della detta aliquota a carico degli esercizi nei quali risultino installati apparecchi di gioco.

regionale”.

Si osserva che la tecnica normativa utilizzata, di modifica di singoli commi e lettere di vari articoli, rende poco agevole la lettura del provvedimento, anche per le difformità esistenti tra gli articoli indicati nella Relazione e quelli contenuti nel testo definitivo di legge, espressione di molti emendamenti successivi.

La neutralità finanziaria declamata dalla Regione risulta poi non ben comprensibile per quegli articoli che contengono riferimenti ad attività della Regione di “promozione”, “agevolazione”, “incentivazione”, etc., che difficilmente si possono realizzare in assenza di costi.

Si nutrono dubbi in particolare sulla assenza di oneri derivanti dalla “nuova attività non prevista da vigenti norme regionali” disciplinata dall’art. 213 (Interventi Assistiti con gli animali – IAA) in cui la Regione ‘promuove la conoscenza e l’utilizzo dei detti interventi IAA, a valenza terapeutica, riabilitativa, educativa e ludico-ricreativa’.

- Anche nelle leggi n. 12 (*Modificazioni ed integrazioni della legge regionale 13 giugno 2014, n. 10 “Testo unico in materia di commercio”*) e 15 (*Integrazioni 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”*) le modalità di quantificazione degli oneri scaturenti dalle norme non sono state rese note nelle relazioni tecniche; nelle ipotesi in cui le disposizioni non si qualificano come autorizzazioni massime di spesa (fattori legislativi), ciò rischia di determinare incertezza nelle forme di copertura adottate, impedendone ogni valutazione di adeguatezza.

Inadeguatezza della copertura finanziaria ottenuta mediante variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa:

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 di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi. 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; nei casi in cui la copertura riveste la forma della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, risultano carenti le informazioni sulla sostenibilità finanziaria delle variazioni in diminuzione sui capitoli di spesa utilizzati per la copertura; invero, affinché la riduzione di spese possa rappresentare una forma di copertura attendibile è necessario che la stessa rifletta l'effettiva disponibilità di risorse 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 in quanto non viene fornita alcuna indicazione atta a garantire che lo stanziamento previsto del capitolo di spesa fosse sovrastimato. La mera disponibilità di stanziamenti in bilancio non garantisce che gli stessi siano liberi, ben potendo gli stessi riferirsi a spese future che l'Ente ha già previsto di sostenere. In assenza di certezza in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti presenti in bilancio, il nuovo onere deve trovare un'autonoma, nuova e attendibile forma di copertura. Su tali misure non risulta predisposta la scheda finanziaria, né nella relazione tecnica di accompagnamento sono fornite indicazioni specifiche.

Assenza della Relazione tecnica o della “scheda” degli elementi finanziari, lacunosità ed incompletezza del loro contenuto:

Ad esempio per la legge n. 2 (*Istituzione di una Commissione Speciale per le Riforme Statutarie e Regolamentari*), che presenta impatto finanziario, è assente una “scheda” degli elementi finanziari. Inoltre la Relazione tecnica si presenta inadeguata, in quanto confusa nell'indicare la fonte degli oneri (indennità di funzione del Presidente e del Vice Presidente; oneri di funzionamento degli uffici di

supporto; spese per “consulenze esterne” e per “seminari e convegni”) e la loro quantificazione, il cui importo totale (pari ad € 67.251,00) non coincide inoltre con la quantificazione corrispondente contenuta nella legge (pari ad € 68.000,00).

Mancata corrispondenza tra i contenuti della scheda degli elementi finanziari e il testo definitivo della legge:

Per la legge n. 1 (*Norme in materia di politiche giovanili*) la Scheda degli elementi finanziari indica una forma di finanziamento (riduzione di precedenti stanziamenti del Fondo sociale regionale, di cui alla L.R. 11/2015 (TU in materia di Sanità e servizi sociali) che è diversa rispetto a quella risultante dall'emendamento e dal testo definitivo di legge (per cui al finanziamento si fa fronte per il 2016 con pari disponibilità riveniente dalla quota non utilizzata dei “Fondi speciali per le spese correnti”), senza giustificare e motivare in alcun modo la differente forma di finanziamento.

Così come, in tema di definizione a livello normativo dell'obbligo di copertura, la Regione ha recepito, sia pure in parte, le indicazioni di questa Sezione di cui alla deliberazione n. 129/2016/RQ del 19 dicembre 2016 e precedenti deliberazioni, anche in sede di declinazione concreta degli enunciati normativi si attendono comportamenti coerenti, atti a rimuovere le criticità riscontrate nelle singole leggi emanate nel 2016, riconducibili ad una prassi non corretta, da superare in via definitiva.