



*Consiglio regionale della Calabria*

## DOSSIER

Tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e tecniche di quantificazione degli oneri - Anno 2016

ultimo aggiornamento: 27/03/2018

### **Testo del Provvedimento**

Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Calabria pag. 3  
*Deliberazione n. 16 del 2017*

### **Relazione d'Ufficio**

Relazione Commissione speciale di vigilanza sulla Deliberazione Corte pag. 75  
dei conti n. 16/2017

### **Normativa nazionale**

Costituzione della Repubblica italiana pag. 94  
*Articolo 81*

Legge 31 dicembre 2009, n. 196 pag. 95  
*Articoli 17 e 19*

Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 pag. 98  
*Articoli 38, 51 e 62*

### **Normativa regionale**

Statuto della Regione Calabria pag. 102  
*Articoli 39 - 52*

Regolamento interno del Consiglio regionale (D.C.R. 27 maggio 2005, n. pag. 103  
5)  
*Articoli 63 - 64 - 93*

Legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8 pag. 105  
*Articoli 5, 6 e 7*

### **Giurisprudenza Costituzionale**

Corte costituzionale pag. 107  
*Sentenza n. 224 del 2014*

Corte costituzionale pag. 115  
*Sentenza n. 181 del 2013*

Corte costituzionale pag. 120  
*Sentenza n. 115 del 2012*

Corte costituzionale pag. 130  
*Sentenza n. 141 del 2010*

**CORTE DEI CONTI**

Sezione Regionale di Controllo per la  
Calabria - Catanzaro -

CORTE DEI CONTI



0002739-23/02/2017-SC\_CAL-T81-P

Al Presidente  
del Consiglio della Regione Calabria  
Via Cardinale Portanova  
89123 Reggio Calabria (RC)

**OGGETTO:** Invio deliberazione n. 16/2017.

Si trasmette la deliberazione in epigrafe, adottata da questa Sezione regionale.

**IL DIRETTORE della SEGRETERIA**

dott.ssa Elena RUSSO



Deliberazione n. *16*/2017

REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA



|                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|
| Dott. Tommaso SALAMONE   | Presidente              |
| Dott. Massimo BALESTIERI | Consigliere             |
| Dott. Francesco MUSOLINO | Consigliere             |
| Dott. Michela MUTI       | Referendario            |
| Dott. Elisabetta USAI    | Referendario (Relatore) |

**nella camera di consiglio del 21 febbraio 2017**

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'articolo 81 della Costituzione;

VISTO l'articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche con legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR con cui sono state approvate le *"Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213)"*;

VISTA l'ordinanza n. 30/2016 con la quale il Presidente della Sezione regionale di Controllo per la Calabria ha convocato il Collegio per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, Dott.ssa Elisabetta Usai;

**DELIBERA**

di approvare l'allegata "Relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2016 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri" (articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213),

**ORDINA**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione e dell'allegata relazione siano trasmesse:

- al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione Calabria;
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza (articolo 1, comma 8, D.L. 174/2012).

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 21 febbraio 2017.

Il Magistrato estensore  
Dott.ssa Elisabetta Usai



Il Presidente  
Dott. Tommaso Salamone



Depositata in Segreteria il 21 febbraio 2017

Il Direttore della Segreteria  
Dr. Elena Russo



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO**  
**PER LA CALABRIA**  
PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta  
di n. 2 fogli è conforme all'originale  
depositato in segreteria

Catanzaro, 22 FEB. 2017  
Il Direttore di Segreteria





# CORTE DEI CONTI

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA

RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE  
ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016  
E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
(articolo 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213)

**Camera di consiglio del 21 febbraio 2017**

*Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria*

---

***Magistrato relatore: Dott. Elisabetta USAI***

***Funzionario: Rag. Michele PAPANDREA***

***Attività di supporto: Geom. Roberto GRANDE - Sig. Anna VASAPOLLO***



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA**

RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE  
ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016  
E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
(articolo 1, comma 2 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213)

**RELATORE**

**Dr.ssa Elisabetta Usai**



*Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria*

### Premesse

La Sezione, per i precedenti esercizi, ha approvato le seguenti Relazioni ai sensi dell'art. 1, c. 2, D.L. 174/2012, in base al quale *“Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”*:

- per le leggi regionali approvate nel I° semestre 2013, Del. n. SRCCAL/72/2013/RQ;
- per le leggi regionali approvate nel II° semestre 2013, Del. n. SRCCAL/23/2014/RQ;
- per le leggi regionali approvate nel 2014, Del. n. SRCCAL/23/2014/RQ;
- per le leggi regionali approvate nel 2015, Del. n. SRCCAL/12/2016/RQ.

Nel corso del 2016, sono state approvate 47 leggi regionali delle quali è stata trasmessa copia, unitamente alla relativa documentazione, dagli Uffici del Settore Segreteria Assemblea e Affari generali del Consiglio regionale della Calabria:

- nota del 29 giugno 2016, n. 26343 per le LL.RR. dalla n. 1 alla n. 13;
- nota del 16 gennaio 2017, n. 1331 per le LL.RR. dalla n. 14 alla n. 47.

Anche per l'esercizio in esame è stato verificato, per ciascuna legge regionale, il rispetto del principio della copertura finanziaria ovvero delle norme e delle indicazioni giurisprudenziali sulle tecniche di quantificazione della spesa e sulle modalità di quantificazione della spesa.

Occorre premettere che il principio di analitica copertura finanziaria espresso dall'art. 81, terzo comma, Cost., trova *“esplicita declinazione”* nell'art. 17 (*“Copertura finanziaria delle leggi”*) della Legge di contabilità e finanza pubblica (L. 196/2009) direttamente applicabile alle Regioni in base al successivo art. 19, c. 2 (Corte cost. 224/2014), il quale prevede che *“ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione”* le stesse *“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”*.

L'art. 17, c. 1, indica, quali modalità di copertura della spesa indica:

- l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali (lett. a);
- la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (lett. b);
- modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (lett. c);

- la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa (lett. a-bis, introdotta con la legge 4 agosto 2016, n. 163).

Si aggiunga che in base al comma 6-bis, introdotto dalla L.R. 163/2016 e in vigore dal 9 settembre 2016, *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

Il nuovo testo del successivo comma 7, inoltre, come modificato dalla L.R. 163/2016, prevede che *“Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni”*.

Dette modifiche recepiscono le indicazioni formulate dalla giurisprudenza costituzionale e contabili e, pertanto, i vincoli in esse positivizzati si considerano applicabili, in tali termini, anche alle leggi antecedenti l'entrata in vigore delle stesse (in tal senso, Corte cost.: *“l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (...) ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica”*).

Si aggiunga che la normativa regionale reca, a sua volta, norme in materia di copertura finanziaria.

In particolare, l'art. 52 dello Statuto della Regione Calabria (legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25), prevede, ai cc. 4 e 5, che *“con la legge di approvazione del bilancio non si*

*possono stabilire nuovi tributi e nuove spese” e che “ogni altra legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.*

La specificazione dell’obbligo di copertura è contenuta anche nella legge 4 febbraio 2002, n. 8, sull’ *“Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria”* (in particolare, agli artt. 5 *“Leggi regionali di spesa”* e 6 *“Copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa”*).

Per ciò che concerne, invece, le relazioni tecniche di accompagnamento, l’art. 39, c. 2 dello Statuto, prevede che *“L’iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria”*, disposizione pedissequamente riprodotta all’art. 63, c. 2 del Regolamento interno del Consiglio regionale (deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005), che, tra l’altro, al c. 3, aggiunge che *“Nel caso di proposte presentate dalla Giunta regionale deve essere allegata la relativa delibera di Giunta”*; analogamente, per ciò che concerne il successivo iter consiliare, il successivo art. 93, c. 3 del Regolamento consiliare prevede che *“Qualora gli articoli aggiuntivi o gli emendamenti importino maggiori spese o diminuzione di entrate, debbono essere corredati da una relazione tecnico finanziaria che illustra chiaramente la copertura della maggiore spesa o della minore entrata”*.

In caso di mancanza della Relazione tecnico-finanziaria (e, addirittura, per gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti, nell’ipotesi di *“carezza”* della stessa) è prevista, rispettivamente dall’art. 64, c. 2 e dallo stesso art. 93, c. 3, del R.I., la specifica sanzione della inammissibilità della proposta al dibattito consiliare (salvo differente volontà dell’Aula, da esprimersi, rispettivamente, a maggioranza assoluta e a maggioranza semplice con voto palese).

La Legge regionale di contabilità, all’art. 7, inoltre, dettaglia il contenuto della *“Relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione economico-finanziaria”* e stabilisce che *“1. Le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale sono corredate da una relazione predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dalla struttura regionale preposta al bilancio. 2. Nella relazione sono rappresentati, in particolare: (...) c) gli oneri finanziari distintamente per la spesa corrente e per la spesa in conto capitale, con l’indicazione degli elementi e dei criteri adottati per la quantificazione degli stessi, ponendo in evidenza anche gli eventuali oneri di gestione a carico della Regione indotti dagli interventi in conto capitale; qualora gli oneri previsti dalla proposta di legge abbiano un’incidenza su più di*

*un esercizio, essi vanno evidenziati in corrispondenza di ciascuno degli esercizi interessati del bilancio pluriennale”.*

Infine, occorre ricordare che, a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, il Titolo III del decreto legislativo 32 giugno 2011, n. 118 (inserito dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126), prevede all'art. 38 (*“Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria”*), che 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 “ (c. 1) e che “le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa” (c. 2).*

#### **Sintesi delle principali criticità rilevate**

Nell'esercizio considerato gli Uffici del Consiglio regionale hanno prodotto alla Sezione la documentazione di accompagnamento alle leggi di spesa: Relazione tecnico-finanziarie allegata ai progetti di legge e alle deliberazioni consiliari di approvazione del testo definitivo, note del Dipartimento Bilancio della Regione, testi approvati dalle Commissioni di merito, pareri finanziari resi dalla Commissione Bilancio ai sensi dell'art. 72 del Regolamento interno del Consiglio regionale, pareri del Collegio dei revisori dei conti della Regione, scheda tecnica del Consiglio regionale.

Tuttavia, permangono gran parte delle carenze rilevate nei precedenti esercizi per ciò che attiene il rispetto sostanziale delle norme in materia di quantificazione e copertura finanziaria delle leggi.

In primo luogo, ampio ricorso è stato fatto, anche nel 2016, alle clausole di invarianza o neutralità finanziaria, contenute nella quasi totalità delle leggi regionali approvate (LL.RR. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38, 43, 46, 47), molto spesso senza fornire una esplicazione, logica e contabile, dell'ipotesi sottostante alla sua formulazione.

Come già più volte rilevato dalla Sezione, la descrizione circostanziata della “stima” adottata per la quantificazione della spesa (con precisazione del metodo e delle variabili

utilizzati per la sua formulazione), trasfusa e sintetizzata nella norma finanziaria, costituisce contenuto necessario delle Relazioni tecniche ai fini della verifica del rispetto non solo formale dell'art. 81 Cost..

A tale proposito, si ricorda che la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione 10 del 2013, ha precisato che *“La relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa (...) dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio”*.

La giurisprudenza costituzionale, a sua volta, ha ampiamente chiarito l’irrelevanza di una generica declatoria di assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un’adeguata rappresentazione dell’iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, stabilendo 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”* (Corte cost. 115/2012).

La Sezione, ribadisce, che in detta dimostrazione deve rientrare anche l’esito della verifica della quota di risorse “liberate” per effetto di risparmi generati da un miglior uso delle risorse oppure “dirottate” verso altre finalità ritenute (nelle variazioni c.d. compensative), nel nuovo contesto di riferimento, prioritarie dal legislatore, al fine di fornire una chiara ed esauriente rappresentazione della scelta politica adottata (che, a sua volta, non può prescindere dalla verifica della eventuale conseguente scopertura di interventi già avviati, con un differente grado di flessibilità in base allo stato di avanzamento del ciclo della spesa).

L’irrelevanza finanziaria deve essere dimostrata, tra l’altro, sia nell’ipotesi in cui essa sia consacrata in apposita norma finanziaria sia nel caso in cui la legge nulla preveda in merito alla copertura, così risultando detta invarianza implicita nel testo normativo (per cui non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta*

*“copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (Corte cost. n. 30/1959, n. 83/1974 e, da ultimo, 224 del 2014).

Inoltre, l’invarianza della spesa non può che desumersi dal contenuto sostanziale della legge ovvero dai relativi effetti giuridici prodotti, con maggior grado di approfondimento delle relative valutazioni ove vi sia (anche solo) una verosimile probabilità, in base ai principi di prudenza e attendibilità delle previsioni di spesa, di onerosità dell’intervento normativo adottato.

In tal senso, analogamente a quanto rilevato gli esercizi precedenti, la Sezione deve censurare il ricorso a mere formule di stile circa la presunta neutralità finanziaria.

Ciò vale anche con riferimento alla modalità di costruzione della norma finanziaria senza alcuna espressa quantificazione della spesa poiché (ritenuta) desumibile dal rinvio a un certo capitolo dal quale attingere le risorse occorrenti, esplicitamente (con la menzione del medesimo) o implicitamente con il riferimento alle risorse già allocate per l’esercizio di altre funzioni o altri servizi (LL.RR. 2, 3, 11, 18, 29, 31, 34, 41).

In tali casi, si assiste un’inversione logica del rapporto quantificazione-copertura della spesa per cui il primo termine deve necessariamente precedere il secondo.

A tale proposito, si ricorda che la Corte costituzionale non ha ritenuto sufficiente, ai fini della copertura prescritta dall’art. 81, c. 4, Cost., *“il riferimento al capitolo richiamato dalla norma stessa”* anche considerando che l’art. 19, c. 1 L. 196/2009, meramente *“specificativo”* di detto precetto costituzionale, nell’imporre che la legge deve contenere la previsione dell’onere oltre che della copertura, *“prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell’onere, per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita”* (Corte cost. 181/2013).

Analogamente, *“Il fatto che l’unità di voto sia riferita all’unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l’approvazione del contenuto dell’unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l’assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo”* (Corte cost. 224/2014).

Ulteriormente, occorre rilevare che per le leggi costituenti la manovra di bilancio l'elevata complessità tecnica pretenderebbe una maggiore precisione nella quantificazione degli oneri e nella definizione della copertura finanziaria.

Infine, scarso utilizzo è stato fatto, anche nel corso del 2016, della modalità di copertura mediante l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, individuata, nella già richiamata delibera n. 10/2013/INPR della Sezione delle autonomie, quale *“modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla prestituzione 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”*.

Di seguito una scheda riepilogativa degli utilizzi del Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del Bilancio e del Fondo per debiti nei confronti di enti, persone fisiche e giuridiche, istituzioni ed organismi vari derivanti da attività dell'amministrazione regionale:

| CAPITOLO   |   | 2016                             | 2017                |
|--|---|----------------------------------|---------------------|
| Capitolo U070011 0101 <i>“Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio recanti spese di parte corrente”</i> (Tabella A dello Stato di previsione della spesa del Bilancio 2016-2018) | <b>STANZIAMENTI INIZIALI da Bilancio di previsione 2016</b> | <b>100.000,00</b>                | <b>600.000,00</b>   |
|  | Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 3                      | 16.200,00                        |                     |
|  | Legge regionale 8 novembre 2016, n. 34                      | 30.000,00                        |                     |
|  | Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 41                     |                                  | 100.000,00          |
| Capitolo 8201043801 <i>“Fondo per debiti nei confronti di enti, persone fisiche e giuridiche, istituzioni ed organismi vari derivanti da attività dell'amministrazione regionale”</i>  | <b>STANZIAMENTI INIZIALI da Bilancio di previsione 2016</b> | <b>4.312.500,00</b>              | <b>4.000.000,00</b> |
|  | Legge regionale 5 agosto 2016, n. 25                        | € 2.730.003,21 +<br>€ 556.202,82 |                     |
|  | Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42                     | 263.537,16                       |                     |



A tale proposito, sarebbe auspicabile, al fine di fornire un concreto riscontro dell'effettività della copertura finanziaria, dotare la Relazione tecnica di una dimostrazione, anche contabile, della consistenza dei Fondi in esame al momento tanto della presentazione del progetto di legge (sia esso di iniziativa consiliare che giuntale) quanto dell'approvazione finale.

Analogamente, un simile supporto “probatorio” dovrebbe essere predisposto anche per le articolate variazioni compensative tra poste di bilancio, in funzione sia di chiarimento, come detto, della scelta politica proposta ed effettuata, quanto di verifica del rispetto sostanziale dell'art. 81 Cost. e, in prospettiva, di garanzia della stessa attuabilità della legge, altrimenti destinata a risolversi in una mera “norma manifesto”.

**Legge regionale 9 febbraio 2016, n. 1 – “Modifiche alla legge regionale 24 dicembre 2015, n. 29 (Disposizioni in materia di personale della Regione Calabria)” (BURC n. 12 del 10 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 117/X), abroga l'indennità introdotta dalla L.R. 29/2015 per l'ipotesi di risoluzione anticipata del rapporto di lavoro del personale regionale, sopprime la destinazione degli eventuali risparmi di spesa derivanti da detta risoluzione anticipata all'obbligatoria riduzione della spesa del personale per il recupero delle somme indebitamente erogate ai fini della contrattazione decentrata ai sensi dell'art. 4, c. 1, D.L. 16/2014 e abroga, infine, il rinvio alle disponibilità di cui all'UPB U.001.002.001.001 (“Spese per il personale regionale”) contenuto nell'art. 3 (“Clausola di invarianza finanziaria”) di detta L.R. 29/2015.

Nella Relazione illustrativa si giustificano tali modifiche per l'esigenza di superare i rilievi rappresentati, a titolo di leale collaborazione, dal Dipartimento affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri in relazione alla L.R. 29/2015, dei quali, tuttavia, non si fornisce ulteriore dettaglio.

**PROFILI FINANZIARI:** all'art. 4 la legge reca la “Clausola di invarianza della spesa”, stabilendo che “Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

Nella Relazione tecnico-finanziaria ci si limita a dichiarare che dalla legge in esame non derivano nuovi o maggiori oneri.

Ciò premesso, non si ritengono superati i rilievi formulati dalla Sezione in occasione della Relazione sulle leggi di spesa del 2015 (Del. n. SRCCAL/12/2016/RQ) posto che, pur a

seguito delle menzionate abrogazioni, la L.R. 29/2015 continua a prevedere forme, non meglio precisate, di incentivazione per la risoluzione consensuale anticipata del rapporto di lavoro, per le quali non è prevista alcuna quantificazione.

A seguito dell'avvenuta soppressione del rinvio all'UPB U.001.002.001.001, inoltre, le relative modalità di copertura finanziaria risultano, rispetto alle previsioni originarie della L.R. 29/2015, ulteriormente generiche e, pertanto, non attendibili.

**Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2 – “Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria” (BURC n. 14 del 15 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 36/X), successivamente modificata con L.R. 12/2016, più avanti esaminata, prevede l'istituzione del Registro tumori della popolazione della Regione Calabria e del Centro di Coordinamento dei Registri dei Tumori per i cui componenti si prevede un incarico a titolo gratuito.

**PROFILI FINANZIARI:** all'art. 4 si prevede una *“Clausola di invarianza degli oneri finanziari”*, in base alla quale *“1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale. 2. Per gli scopi e le funzioni della presente legge, le Aziende sanitarie provvedono in isorisorse, con personale proprio; pertanto, non sono previsti oneri aggiuntivi, né occorre impegnare fondi previsti nel bilancio della Regione Calabria”*.

Nella Relazione tecnico-finanziaria ci si limita a riportare letteralmente il testo della norma finanziaria, senza ulteriori specificazioni.

Il parere della Commissione Bilancio, reso ai sensi dell'art. 72 R.I., è favorevole, seppur condizionato all'eliminazione (alla quale si è provveduto in sede di approvazione del testo definitivo) dell'inciso per cui *“Le spese di acquisti eventuali per attrezzature informatiche, rimborso missioni da parte dei membri del centro di Coordinamento Regionale e di addestramento del personale sono a carico degli Enti di appartenenza in misura della loro autonoma determinazione e disponibilità”*.

Inoltre, con nota n. 11994/2016, il Dipartimento Bilancio della Regione sottolineava l'assenza della prescritta Relazione tecnico-finanziaria (poi predisposta nei termini suddetti di mero riproduzione testuale della norma finanziaria) in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari e sollecitava, trattandosi di materia sanitaria, ancora sottoposta al Piano di rientro di competenza del Commissario *ad acta*, l'acquisizione (almeno) del parere del competente Dipartimento regionale Tutela della Salute e, infine,

evidenziava, correttamente, che *“qualunque aggravio di spesa (che in ogni caso deve essere quantificata) a carico di enti, aziende o agenzie regionali incide direttamente sulla finanza regionale sottoposta a significativi ridimensionamenti a causa della quasi totale eliminazione dei trasferimenti dello Stato e della esiguità delle entrate regionali”*.

E, difatti, in disparte ogni valutazione in merito ai profili di eventuale legittimità costituzionale delle disposizioni in esame, per ciò che concerne il profilo squisitamente finanziario, l'art. 19, c. 2, L. 196/2009, prevede che *“Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

Nel caso di specie è assente la rappresentazione dei carichi di lavoro aggiuntivi derivanti dall'attuazione delle legge in esame, le risorse umane e materiali disponibili al loro espletamento e la relativa distribuzione, al fine di fornire una verosimile ipotesi di invarianza di spesa.

Ciò premesso, risulta irrilevante la previsione di una clausola di invarianza finanziaria che si risolve in una mera clausola di stile in *“assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che (...) si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato (...)”* (Corte cost. 106/2011).

Se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell'equilibrio finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.

Rimane fermo, pertanto, 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in*

*essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche” (Corte cost. 141/2010).*

È evidente, pertanto, che non sufficiente è l’eliminazione, dal testo finale di una legge, di disposizioni che espressamente prevedono maggiori oneri finanziari quando gli stessi, anche nel silenzio della legge stessa, costituiscono presupposto, quantomeno sulla base di ragionevolezza, della stessa possibilità di dare attuazione all’intervento previsto.

**Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 3 – “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 19 aprile 2012, n. 13 (Disposizioni dirette alla tutela della sicurezza e alla qualità del lavoro, al contrasto e all’emersione del lavoro non regolare)” (BURC n. 14 del 15 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 61/X), per ciò che rileva in tal sede, prevede:

- la statuizione della gratuità dell’incarico di componente della Commissione regionale della Calabria per l’emersione del lavoro non regolare di cui all’art. 3, L.R. 13/2012, fermo restando il rimborso delle spese documentate di trasferta per ragioni attinenti alla funzione in località diverse da quelle di residenza (art. 1);
- l’istituzione, “*senza oneri finanziari a carico del bilancio regionale*”, di elenchi di prenotazione per il settore agricolo su base provinciale/territoriale nei quali possono confluire volontariamente i lavoratori disponibili alle assunzioni o riassunzioni presso le imprese agricole (art. 2);
- la promozione e l’organizzazione, da parte della Regione, tramite “*consulenti esterni o professionalità interne alla Regione Calabria a titolo gratuito*” di campagne informative sull’economia sommersa e sulla normativa relativa alla sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 2);
- l’istituzione dell’Osservatorio regionale della Calabria sull’economia sommersa (ORCES), i cui componenti (che possono essere anche soggetti esterni) devono prestare la propria attività “*a titolo gratuito*” (art. 2).

**PROFILI FINANZIARI:** all’art. 3, la norma finanziaria prevede una quantificazione degli oneri derivanti dall’attuazione della legge nei termini che seguono:

- per il 2016, si prevede una spesa di € 16.200,00 ai quali provvedere con la disponibilità esistente al Programma U.20.03, capitolo U070011 0101 (“*Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l’approvazione del bilancio recanti spese di parte corrente*”) (Tabella A dello Stato di previsione della spesa del

Bilancio 2016-2018), che viene ridotto del medesimo importo e con imputazione della relativa disponibilità finanziaria al capitolo U0223311405 dello Stato di previsione della spesa del Bilancio 2016-2018;

- per gli anni successivi, agli oneri quantificati a regime in € 16.200,00, ma *“nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse autonome, con la legge di approvazione del bilancio di previsione annuale e con la legge di stabilità regionale di accompagnamento”*.

Dalla Relazione tecnico-finanziaria allegata al testo della deliberazione finale si evince che il suddetto importo di € 16.200,00 è integralmente riferibile al rimborso spese per missioni del Presidente e dei componenti della Commissione regionale in esame.

Si afferma, inoltre, che l'introduzione della gratuità (salvo il rimborso delle spese per missioni dell'incarico), consente un *“significativo risparmio di spesa”* quantificato in € 57.800,00, pari alle indennità di funzione (esclusi i rimborsi di missioni) attribuite nel biennio 2013-2014 con decreti dirigenziali di pagamento sulla base del Regolamento regionale n. 14 del 23 settembre 2009 che disciplina il funzionamento della Commissione regionale della Calabria per l'emersione del lavoro non regolare.

A fronte di tale risparmio, come detto, la legge prevede una spesa di € 16.200,00 per i rimborsi spese per missioni, sulla base di una stima di 12 sedute annuali e del trattamento riconosciuto al personale dirigente regionale (sulla base del decreto del dirigente del Dipartimento Organizzazione del personale n. 10134 del 24 luglio 2008).

Inizialmente, la spesa per le missini era così quantificata:

- € 2.750,00 per i rimborsi a favore del Presidente, pari a € 230 a seduta (comprensiva di € 61,10 fra primo e secondo pasto in caso di trasferta di durata inferiore a 24 ore, € 130 per pernottamento ed € 38 per spese di trasporto) con copertura nel capitolo di spesa U0223311401 *“Spese relative alle attività della Commissione regionale per l'emersione del lavoro irregolare, costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 1 dell'8.1.2001”* del Bilancio regionale;

- € 13.440,00 per i rimborsi a favore dei 14 componenti la Commissione, pari a € 90 a seduta (per pasto e spese di trasporto) con copertura a fronte della riduzione delle indennità del Presidente nel capitolo U0223311405 del Bilancio 2015.

Si concludeva stimando il risparmio complessivo in € 41.600,00 (€ 57.800,00 meno € 2.750,00 e meno € 13.440,00).

Nella versione definitiva, invece, è modificato, intanto, il calcolo per la determinazione della spesa di € 16.200,00: per tutti i 15 componenti, incluso il Presidente, è stimata una spesa pari a € 90 (per 12 sedute).

Inoltre, nel testo finale, in accoglimento delle indicazioni formulate sul testo originario dal Dipartimento Bilancio, con nota n. 11994/2016, la spesa di € 16.200,00 prevista dalla legge in esame trova copertura nel suddetto capitolo U0700110101, relativo al Fondo per i provvedimenti legislativi di parte corrente a fronte dell'assenza di disponibilità sul capitolo U0223311401.

Si precisa che a fronte di una ragionevole quantificazione degli oneri previsti ed esaustiva copertura finanziaria, la Relazione di accompagnamento non contiene un'adeguata rappresentazione contabile della scelta effettuata tramite la ricostruzione storica delle disponibilità dei capitoli di spesa precedentemente accesi alle spese in esame e alle motivazioni che hanno condotto a dover accedere al Fondo per nuovi fattori legislativi pur in presenza, come dichiarato, di un risparmio di spesa.

La Relazione tecnico-finanziaria, inoltre, con riferimento all'istituzione degli elenchi provinciali per il settore agricolo ribadisce che la loro istituzione debba avvenire *“senza generare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Analogamente, con riguardo alle campagne di sensibilizzazione, detto documento di accompagnamento illustra che le stesse non presenterebbero *“profili di onerosità”* poiché i consulenti esterni dovrebbero erogare la propria attività professionale a titolo gratuito e, nel caso di ricorso a dipendenti regionali, *“non si genera alcuna nuova spesa a carico del bilancio rispetto a quanto previsto a legislazione vigente nell'apposita UPB U.001.002.001.001 dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2015 dedicato alle spese di funzionamento della Giunta regionale”*.

Infine, nello stesso senso, si afferma che la costituzione dell'ORCES, i cui componenti non dovrebbero percepire alcun compenso, *“non genera effetti finanziari a valere sul bilancio regionale”* poiché lo stesso è istituito presso il dipartimento regionale competente, che quindi *“metterà a disposizione locali, persone, materiali di cancelleria, etc. senza comportare aggravii di costi rispetto a quelli previsti nell'apposita UPB U.001.002.001.001 dello stato di previsione della spesa del bilancio regionale 2015 dedicato alle spese di funzionamento della Giunta regionale”*.

L'ipotesi di irrilevanza finanziaria che dovrebbe giustificare la carenza di una esplicita e specifica copertura finanziaria per i molteplici interventi normativi in esame appare del tutto sprovvista di qualunque conforto logico oltre che formale.

Risulta assente, difatti, la rappresentazione dei carichi di lavoro aggiuntivi che dovrebbero gravare sulle, non meglio precisate, strutture regionali per garantire l'attuazione delle legge in esame, oltre che la stima delle risorse umane e materiali disponibili al loro espletamento e la relativa distribuzione.

Analogamente risulta presupposta la gratuità dell'espletamento dell'incarico da parte di consulenti esterni (in disparte la possibilità di profili di onerosità per, ad esempio, eventuali rimborsi spese) senza fornire una rappresentazione, benché ipotetica, di detta attività, con ciò riducendosi la disposizione in esame, al più, in una mera dichiarazione di intenti.

A tale proposito, si ribadisce che l'art. 19, c. 2, L. 196/2009, prevede che *“Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

Inoltre, si ricorda che l'art. 17, c. 7 della L. 196/2009, stabiliva che *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.”*

È pertanto irrilevante una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, poiché *“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”* (Corte cost. 115/2012).

**Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 4 – “Disciplina sulla trasparenza dell’attività politica e amministrativa della Regione Calabria e dei suoi enti strumentali e sull’attività di rappresentanza di interessi particolari” (BURC n. 14 del 15 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 62/X), reca la disciplina dell’attività di rappresentanza dei gruppi di interesse particolare.

Per ciò che rileva questa sede, è istituito il Registro pubblico dei rappresentanti di interessi particolari, costituito da due sezioni, gestite rispettivamente dalla Presidenza della Giunta regionale e dall’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, *“senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica e con l’utilizzazione delle risorse umane e strumentali a disposizione”* (art. 3, c. 1).

PROFILI FINANZIARI: all’art. 13 è inserita una *“Clausola di invarianza finanziaria”* che recita che *“Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale”*.

Nella Relazione tecnico-finanziaria si giustifica l’invarianza di spesa sulla base dell’assunto per cui *“l’amministrazione regionale adempirà al nuovo compito con le risorse umane, finanziarie e gestionali a disposizione, già previste a legislazione vigente negli capitoli dell’UPB U.001.002.001 “Spese per il personale regionale dello stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l’esercizio finanziario 2015””*.

Nella versione definitiva di detta Relazione si precisa che il riferimento è da intendersi ai capitoli collocati nel *“Programma U.01 – Risorse umane” della Missione U.01 – Servizi istituzionali, generali e di gestione* dello Stato di previsione della spesa del bilancio della Regione per l’esercizio finanziario 2016.

Si aggiunge, infine, che *“Anche l’attività di verifica, monitoraggio e controllo (...) è svolta dall’amministrazione regionale mediante i propri uffici di supporto, assicurando in tal modo la neutralità finanziaria delle disposizioni in esame”*.

Anche in tal caso, non risulta in alcun modo quantificata, in termini di risorse umane e materiali, l’attività, per quanto minimale e integrabile con quelle già espletate dalle strutture che vi saranno deputate, occorrente a dare attuazione all’intervento normativo in esame.

Come già rilevato, se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell’equilibrio finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.



Si ricorda che l'art. 17, c. 7 della L. 196/2009, stabiliva, nel testo vigente alla data di approvazione della legge in esame, che *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.”*

È stata ampiamente chiarita, infatti, l'irrilevanza di una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, stabilendo 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

Ciò premesso, la previsione di una clausola di invarianza finanziaria si risolve in una mera clausola di stile in *“assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che (...) si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato (...)”* (Corte cost. 106/2011).

**Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 5 – “Modifiche alla legge regionale n. 10/2000 e alla legge regionale n. 66/2012 e gestione transitoria degli acquedotti rurali” (Delib. G.R. n. 402 del 13.10.2016) (BURC n. 14 del 15 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 87/X), reca modifiche alla L.R. 10/2000 (*“Affidamento all'Agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura (ARSSA) delle attività relative ai beni immobili di riforma fondiaria di cui agli articoli 9, 10 e 11 della legge 30 aprile 1976, n. 386 in base al disposto dell'articolo 24 della legge 8 maggio 1998 n. 146”*) e alla L.R. 66/2012 (*“Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura”*); stabilisce, inoltre, che, nelle more dell'operatività dell'Ambito territoriale ottimale istituito dall'art. 47, c. 2,

L.R. 34/2010 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011), restano a carico dell'ARSAC, in via transitoria, il personale e i servizi degli acquedotti rurali.

Con la legge in esame, attraverso l'inserimento dell'art. 1-bis nella L.R. 66/2012 (*“Istituzione dell'Azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura e disposizioni in materia di sviluppo dell'agricoltura”*), si costituisce in ARSAC la gestione stralcio liquidatoria dell'ARSSA (art. 3), dotata di separazione patrimoniale-economico-finanziaria, al fine, come affermato nella Relazione di accompagnamento, di garantire la prosecuzione delle attività di liquidazione dell'ARSSA da parte dell'ARSAC, il cui personale sarebbe in possesso delle competenze a ciò occorrenti, e di utilizzare il restante personale nelle attività ordinarie dell'ARSAC medesima, con il dichiarato intento di far transitare il personale ARSSA, già alle dipendenze funzionali dell'ARSAC, nei ruoli di quest'ultima (con eccezione del personale che dovrà transitare nei Consorzi di bonifica e di quello afferente agli impianti irrigui).

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 4 reca una *“Clausola di invarianza finanziaria”* in base alla quale *“All'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie già previste a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

Nella Relazione tecnico-finanziaria del disegno di legge si afferma che la legge in esame *“contiene disposizioni che pongono rimedio al sottofinanziamento delle spese di personale proveniente dall'ARSSA”* la cui copertura era stata prevista sino alla chiusura della procedura liquidazione fissata per il 31 luglio 2015 (mentre la copertura delle spese del personale ARSAC risultava garantita fino alla data del 31 dicembre 2015).

La quantificazione degli oneri è stata effettuata tenuto conto che:

- le unità del personale sono 252;
- il costo medio del personale è pari a circa € 3.020 lordi mensili;
- la copertura deve garantire il pagamento di 4 mensilità e della tredicesima mensilità.

A tal fine, nel testo originario della legge in esame, all'art. 4, veniva disposta la copertura finanziaria con accesso alle risorse del capitolo U0223321101, relativo alle *“Spese per interventi straordinari di competenza regionale nei settori della tutela del patrimonio forestale della difesa del suolo, della sistemazione idraulica forestale e delle connesse infrastrutture civili (art. 1 e 2 della legge regionale 10.10.1992, n. 20)”* dell'UPB U.003.002.004.005 del Bilancio regionale 2015.

Il testo definitivo, reca, invece, una clausola di invarianza finanziaria.

Difatti, è stata accolta l'indicazione formulata, con nota n. 11994 del 18 gennaio 2016, da parte del Dipartimento Bilancio, circa l'eliminazione dell'originario art. 4 in ragione della previsione, in sede di assestamento del Bilancio regionale 2015-2017, di un apposito finanziamento a favore dell'ARSAC, per € 3.800.000,00, al capitolo U220403201.

Tale importo equivale a quanto occorrente per la copertura delle suddette 4 +1 mensilità. In detta nota, inoltre, si suffraga l'ipotesi di invarianza di oneri a carico del Bilancio regionale sulla base di una possibilità di autofinanziamento della gestione liquidatoria grazie alla riscossione dei crediti e alla valorizzazione del patrimonio dell'ARSSA, mentre per i restanti interventi l'ARSAC si dovrebbe provvedere con il contributo ordinario assegnato al medesimo capitolo U2204032001, *“Contributo ordinario della Regione per il finanziamento dell'azienda regionale per lo sviluppo dell'agricoltura – ARSAC (legge regionale 20 dicembre 2012, n. 66)”* al Programma U.1.6.01, per il quale è previsto nel Bilancio 2016 uno stanziamento per € 34 milioni.

Occorre considerare che nella Relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento alla versione definitiva della legge in esame, è rimasto il riferimento originario, si presume per un errore di coordinamento in sede di stesura finale, agli stanziamenti di cui al capitolo U0223321101 dell'UPB U.003.002.004.005.

Ciò premesso, ancora una volta si ricorda che, in base al testo vigente alla data di approvazione della legge in esame dell'art. 17, c. 7 della L. 196/2009, *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.”*

È stata ampiamente chiarita l'irrelevanza di una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, stabilendo 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”* (Corte cost. 115/2012).

Nel caso in esame, non soltanto non risulta né una quantificazione degli oneri che dovrebbero andare a trovare copertura nella dotazione ordinaria dell'ARSAC né una

stima delle grandezze (crediti/debiti, valore dei cespiti) dell'ipotizzato equilibrio economico-finanziario che dovrebbe soddisfare la gestione stralcio dell'ARSSA.

Non può essere verificata, pertanto, la verosimiglianza dell'irrelevanza finanziaria dichiarata, con mera clausola di stile, dalla legge in esame, posto che *“la copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza «in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare» (ex multis, sentenze n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010)”* (Corte cost. 192/2012).

**Legge regionale 12 febbraio 2016, n. 6 – “Modifiche alle leggi regionali 15 dicembre 2015, n. 27 e 30 dicembre 2015, n. 32” (BURC n. 16 del 19 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 119/X), abroga l'art. 6 della L.R. 27/2015 (*“Assestamento e provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017”*) che autorizza il ricorso all'indebitamento per la copertura della quota di cofinanziamento regionale dei Programmi per la Calabria 2014-2020, inerenti al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed al Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) oltre che, conseguentemente, il rinvio a detta autorizzazione contenuto nell'art. 6 della L.R. 32/2015 (*“Bilancio di previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2016-2018”*).

**PROFILI FINANZIARI:** all'art. 3 la legge reca una *“Clausola di invarianza finanziaria”* in base alla quale *“Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale”*.

Nella Relazione di accompagnamento si illustra che le modifiche normative in esame hanno avuto quale unica finalità quella di ottemperare alle indicazioni formulate, con nota n. 8524 del 3 febbraio 2016, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, il quale ha rappresentato che il riferimento alla legge regionale di contabilità (L.R. 8/2002), contenuto nelle norme abrogate, avrebbe interferito con la disciplina armonizzata dei bilanci pubblici e creato confusione nell'applicazione del D.Lgs. 118/2011.

La Sezione ribadisce quanto osservato con la propria deliberazione n. SRCCAL/12/2016/RQ (invero successiva all'approvazione della legge in esame), alla quale, pertanto, si rinvia, in ordine al mancato rispetto, da parte delle disposizioni regionali in materia di indebitamento, dell'art. 62 D.Lgs. 118/2011 e dell'art. 119, u.c. Cost., in base al quale gli enti territoriali *“possono ricorrere all'indebitamento solo per*

*finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento”, con la necessità di una esplicitazione analitica e precisa della reale natura delle spese (Corte cost. 70/2012).*

**Legge regionale 19 febbraio 2016, n. 7 – “Modifiche alle leggi regionali n. 54/2013 e 33/2015” (BURC n. 16 del 19 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 122/X), reca modifiche alla disciplina regionale in materia di procedimenti agevolativi di cui all’art. 1, L.R. 54/2013, come successivamente modificata dalla L.R. 33/2015.

Nella Relazione di accompagnamento si illustra che la finalità della legge consiste nell’attribuire alla Regione, in coerenza con la disciplina statale, il diritto al recupero delle somme indebitamente percepite per tutti i provvedimenti di revoca di agevolazioni, a valere su fondi regionali o su risorse di cui al POP 1994/1999 e al POR 2000/2006, intervenuti anteriormente alla data dell’entrata in vigore della legge stessa, con ciò accogliendo le indicazioni emerse in sede di interlocuzioni con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. PROFILI FINANZIARI: l’art. 3 reca una “*Clausola di invarianza*” con la quale si prevede che “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi oneri o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*”.

La Sezione non può che ribadire il verosimile impatto sul contenzioso regionale derivante, analogamente a quanto accadde con la L.R. 33/2015, da una confusa normazione in materia di recupero delle risorse di cui si discute.

Non è stata prodotta, inoltre, la Relazione tecnico-finanziaria alla proposta di legge consiliare, ma solo quella allegata alla deliberazione consiliare di approvazione del testo definitivo.

**Legge regionale 19 febbraio 2016, n. 8 – “Misure di salvaguardia in pendenza dell’approvazione del nuovo piano regionale di gestione dei rifiuti” (BURC n. 16 del 19 febbraio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 121/X), sospende i procedimenti pendenti di valutazione ambientale e il rilascio di autorizzazioni di deposito di rifiuti nelle more dell’approvazione del nuovo Piano regionale di gestione dei rifiuti, di cui all’art. 199 del D.Lgs. 152/2006.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una previsione di "*Invarianza di spesa*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*".

La Sezione non formula rilievi di ordine finanziario.

**Legge regionale 1 marzo 2016, n. 9 – “Modifiche ed integrazioni all'articolo 44 della legge regionale 5 aprile 1983, n. 13, recante: “Norme di attuazione dello Statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum” (BURC n. 24 del 2 marzo 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 90/X), modifica la legge regionale sull'iniziativa referendaria di cui all'art. 133 Cost. e non reca norma finanziaria.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario.

**Legge regionale 20 aprile 2016, n. 10 – “Norme per la tutela della salute dei pazienti nell'esercizio delle attività specialistiche odontoiatriche” (BURC n. 47 del 21 aprile 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 130/X), definisce il procedimento per l'avvio dell'attività degli studi odontoiatrici, i requisiti minimi per l'esercizio dell'attività libero professionale e i criteri per classificare le attività sanitarie degli studi odontoiatrici.

La legge è stata oggetto di impugnativa con delibera C.d.M. del 10 giugno 2016 per violazione dell'art. 120 Cost. per interferenza con i poteri e le valutazioni del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro a cui è sottoposta la Regione Calabria e degli artt. 32 e 117 Cost. per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 9 reca una "*Clausola di neutralità finanziaria*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*".

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 20 aprile 2016, n. 11 – “Istituzione dei servizi delle professioni sanitarie infermieristiche, ostetriche, riabilitative, tecnico-sanitarie, tecniche della prevenzione e delle professioni sociali” (BURC n. 47 del 21 aprile 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 51/X), reca l'istituzione del Servizio delle professioni sanitarie e del Servizio sociale professionale, preso atto di quanto definito

dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del vigente Piano di rientro dai disavanzi del Servizio sanitario calabrese con decreto n. 130 del 16 dicembre 2015 avente ad oggetto *“Linee guida per l'adozione degli atti aziendali delle Aziende del Servizio Sanitario della Regione Calabria - modifiche ed integrazioni al D.P.G.R. n. 97/2013”*.

**PROFILI FINANZIARI:** la legge non reca una specifica norma finanziaria.

Nella Relazione tecnico - finanziaria allegata alla proposta di legge, si afferma l'assenza di nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale *“in quanto le Aziende sanitarie provvederanno con proprie risorse, senza impegnare fondi previsti nel bilancio generale della Regione Calabria”*.

Premesso che, con delibera C.d.M. del 10 giugno 2016, la legge in esame è stata impugnata per violazione dell'art. 120 Cost. per interferenza con i poteri e le valutazioni del Commissario *ad acta* per l'attuazione del Piano di rientro a cui è sottoposta la Regione Calabria e dell'art. 117 Cost. per contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, occorre considerare che, con nota prot. n. 16630 del 19 aprile 2016 del Dipartimento Bilancio della Regione, *“si fa presente che la relazione finanziaria risulta del tutto carente in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari e dei criteri e metodi utilizzati per la quantificazione stessa. Infatti, viene unicamente affermato che dall'attuazione della legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale e che le Aziende sanitarie provvederanno con risorse proprie. A tale proposito, si evidenzia che qualunque aggravio di spesa (che in ogni caso deve essere quantificata) a carico di enti, aziende o agenzie regionali incide indirettamente sulla finanza regionale e che, nell'ipotesi di aziende sanitarie, destinatarie dei trasferimenti della Regione a valere sul fondo sanitario regionale, si rende ancora più necessaria una valutazione sugli oneri finanziari derivanti dalle disposizioni in esame alla luce del permanente vincolo del piano di rientro di competenza del Commissario ad acta. Ad avviso dello scrivente, pertanto, una volta determinato l'onere, indicati i criteri e i metodi utilizzati e formulata la norma finanziaria, sarà necessario acquisire il parere del competente Dipartimento regionale "Tutela della Salute”*.

L'indicazione del Dipartimento Bilancio non è stata accolta.

Anche con riguardo a tale legge, in effetti, si deve rilevare che l'ipotesi di irrilevanza finanziaria che dovrebbe giustificare la carenza di una specifica copertura finanziaria per la costituzione dei menzionati nuovi Servizi regionali appare del tutto sprovvista di una, seppur minima, rappresentazione dei carichi di lavoro aggiuntivi che dovrebbero gravare

sulle Aziende sanitarie per garantire l'attuazione delle legge in esame, oltre che la stima delle risorse umane e materiali disponibili al loro espletamento e la relativa distribuzione. A tale proposito, si ribadisce che l'art. 19, c. 2, L. 196/2009, prevede che *“Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

Come già detto, se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell'equilibrio finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.

Rimane fermo, pertanto, 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

Ciò premesso, si deve rilevare che non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (Corte cost. n. 30/1959, n. 83/1974 e, da ultimo, 224 del 2014).

**Legge regionale 20 aprile 2016, n. 12 – “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 12 febbraio 2016, n. 2” (Istituzione del Registro tumori di popolazione della Regione Calabria)” (BURC n. 47 del 21 aprile 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 136/X), reca alla L.R. 2/2016 modifiche attinenti al trattamento dei dati personali anche in accoglimento di riferite, nella



Relazione di accompagnamento, osservazioni formulate dal Garante per la protezione dei dati personali.

PROFILI FINANZIARI: all'art. 3 è inserita una "*Clausola di invarianza finanziaria*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale*".

La Sezione non ha da formulare alcun rilievo dal punto di vista finanziario.

**Legge regionale 20 aprile 2016, n. 13 – “Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 31 e alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 32” (BURC n. 47 del 21 aprile 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 132/X), risponde all'esigenza di modificare le LL.RR. 31 e 32 del 2015 (rispettivamente la Legge di stabilità regionale 2016 e il Bilancio di previsione per gli anni 2016-2018) al fine di uniformarsi alla normativa statale in materia di armonizzazione contabile nel senso segnalato, tra l'altro, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con nota n. 14462 del 22 febbraio 2016 (per l'esigenza di eliminare i riferimenti alla L.R. 8/2002 in luogo delle disposizioni di cui al D.Lgs. 118/2011).

PROFILI FINANZIARI: all'art. è inserita una "*Clausola di invarianza finanziaria*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale*".

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario in merito alla legge in esame.

**Legge regionale 29 giugno 2016, n. 14 – “Primi interventi per favorire la costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria” (BURC n. 71 del 29 giugno 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 99/X), stabilisce che, al fine di favorire il processo di costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria e nelle more dell'approvazione della legge generale di riordino prevista dall'art. 1 della L.R. 14/2015, le funzioni diverse da quelle fondamentali assegnate o trasferite alle Province e riassunte dalla Regione ai sensi dell'art. 1, c. 89, L. 56/2014, restano assegnate alla Provincia di Reggio Calabria.

Si prevede, inoltre, che il personale addetto alle funzioni in esame rimanga inquadrato nei ruoli provinciali nel rispetto dei limiti di spesa definiti dalla L. 56/2014, come certificati dalla stessa Amministrazione provinciale di Reggio Calabria.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 2, rubricato "*Risorse finanziarie*" stabilisce che "*1. La Regione trasferisce alla Provincia di Reggio Calabria le risorse finanziarie in misura pari ad € 9.700.000,00 annue, comprensive di ogni onere in conto della Provincia stessa per stipendi, buoni pasto e fondo per il salario accessorio. 2. La copertura degli oneri finanziari di cui al comma 1, per le annualità comprese nel bilancio pluriennale 2016-2018, è garantita con le risorse allocate al Programma U.18.01 - capitolo U1501011001 del bilancio medesimo*"; l'art. 3 reca una clausola di "*Invarianza di spesa*" con la quale si afferma che "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*".

La Relazione tecnico-finanziaria, nel ribadire che il permanere del personale nei ruoli provinciali debba avvenire nel rispetto dei limiti di spesa definiti dalla L. 56/2014, "*non potendo la Regione accollarsi spese aggiuntive rispetto a quanto già impegnato per l'esercizio delle funzioni trasferite ai sensi della legge regionale n. 34/2002*", chiarisce che nel Bilancio di previsione 2016 e nel Bilancio pluriennale 2016/2018 è stato previsto al capitolo U1501011001, nell'ambito del Programma U.18.01, lo stanziamento annuo di € 9.700.000,00, come concordato con la Provincia di Reggio Calabria.

Si afferma, inoltre, che gli importi indicati risultano inferiori a quelli attualmente riversati alla medesima Provincia per l'esercizio delle funzioni previste dalla L.R. 34/2002.

Premesso che nel Bilancio di previsione 2016 e nel Bilancio 2017-2019 risulta effettivamente stanziato al capitolo U1501011001, dedicato al "*Contributo alla Provincia di Reggio Calabria per lo svolgimento delle funzioni di cui all'articolo 1 della legge regionale 22 giugno 2015, n. 14 nelle more della costituzione della Città metropolitana di Reggio Calabria*", l'importo di € 9.700.000,00, il criterio utilizzato rimane essenzialmente, secondo quanto affermato nella Relazione, quello del costo storico dei trasferimenti regionali a favore delle Province e non compare alcuna esplicitazione in merito alla correlazione esistente tra assegnazione di risorse e funzioni trasferite.

Pertanto, pur nella constatazione che la quantificazione di spesa sottesa alla legge in esame risente delle difficoltà riscontrate dalle Regioni nell'incompiuto processo di riordino delle Province e nella riduzione delle relative disponibilità finanziarie, in particolare con la Legge di stabilità 2015, rimane indimostrato sia il principio di invarianza della spesa che il rispetto del principio della correlazione finanziaria, tra funzioni attribuite nell'ambito del processo di riordino e risorse occorrenti per la copertura, espressi dalla L. 56/2014 e dal D.P.C.M. 26 settembre 2014.

**Legge regionale 29 giugno 2016, n. 15 – “Modifiche alla legge regionale n. 17/2005 (Norme per l’esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo)” (BURC n. 71 del 29 giugno 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (esame abbinato P.L. 134/X - P.L. 135/X), proroga ulteriormente la disciplina sulle autorizzazioni provvisorie per l'erogazione di servizi di balneazione fino all'adozione del Piano Comunali di Spiaggia (PCS).

PROFILI FINANZIARI: all'art. 2 è inserita una “*Norma di invarianza finanziaria*” in base alla quale “*La presente legge regionale non presenta oneri finanziari a carico del bilancio regionale*”.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 29 giugno 2016, n. 16 – “Modifica alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37 (Modifica alla legge regionale n. 35 del 19 ottobre 2009 e s.m.i. – Procedure per la denuncia degli interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica)” (BURC n. 71 del 29 giugno 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa del consiliare (P.L. 154/X), reca ulteriori modifiche alle procedure per la denuncia degli interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica.

PROFILI FINANZIARI: all'art. 3 è inserita una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio*”.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 29 giugno 2016, n. 17 – “Modifica alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 39 (Disposizioni relative alla costituzione di una società per azioni finalizzata all’esercizio dello scalo aeroportuale di Crotona)” (BURC n.71 del 29 giugno 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (D.L. 141/10), espunge dal testo della L.R. 39/2015, in ossequio alle indicazioni formulate dal MEF con nota 16 febbraio 2016, i riferimenti alla L.R. 8/2002 in luogo di quelli, pertinenti, al D.Lgs. 118/2011, così come chiarito nella Relazione di accompagnamento.

Risulta insoddisfatta, per contro, la sollecitazione formulata dall’Autorità garante della concorrenza del mercato, di cui è fornita sintesi nella Relazione di accompagnamento, in merito all’adeguamento del testo in esame del (allora in bozza) decreto attuativo della L.

124/2015 con particolare riferimento alla necessità di motivazione analitica ai fini del controllo della Corte dei conti e della stessa AGCM.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una "*Clausola di neutralità finanziaria*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*".

La Sezione, in merito alla legge in esame, non ha rilievi di ordine finanziario, fermi restando quelli già formulati con riferimento alla L.R. 39/2015 con propria delibera n. SRCCAL/12/2016/RQ.

**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 18 – “Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 25 (Attribuzione all’Azienda Calabria Verde della funzione di supporto alla Protezione civile regionale)” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 72/X), attribuisce all’Azienda Calabria Verde attività di supporto alla Protezione civile regionale, "*compatibili con le funzioni e le competenze del personale dipendente*", in occasione di calamità naturali.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2, rubricato "*Invarianza di spesa*", stabilisce che "*1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale. 2. Azienda Calabria Verde provvede agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*".

Anche con riferimento alla legge in esame si ripropone la violazione dell'art. 19, c. 2, L. 196/2009, il quale prevede che "*Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17*".

Difatti, anche in tal caso, non risulta in alcun modo quantificata, in termini di risorse umane e materiali, l'attività occorrente a dare attuazione all'intervento normativo in esame né può valere, quale sorta di implicito tetto di spesa, l'attribuzione di nuove funzioni nei limiti delle risorse "disponibili" o della "compatibilità" con le funzioni e competenze del personale dell'ente designato.

Per cui, se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell'equilibrio finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.

Inoltre, si ricorda che l'art. 17, c. 7 della L. 196/2009, stabiliva, nel testo vigente alla data di approvazione della legge in esame, che *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziate in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.”*.

Come ripetutamente già segnalato, è stata ampiamente chiarita, infatti, l'irrilevanza di una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, stabilendo 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

Ciò premesso, la previsione di una clausola di irrilevanza finanziaria si risolve in una mera clausola di stile in *“assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che (...) si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato (...)”* (Corte cost. 106/2011).

Nel caso in esame, non può ritenersi sufficiente il riferimento, contenuto nella Relazione di accompagnamento, alle attività efficacemente prestate dall'Azienda Calabria Verde a supporto della Protezione civile regionale in occasione degli eventi di calamità naturali occorsi nei mesi precedenti l'approvazione della legge, il che può giustificare la scelta politica effettuata ma non vale a esimare il legislatore dall'obbligo di quantificazione della spesa e di predisposizione della relativa copertura finanziaria.

**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 19 – “Modifiche all’articolo 11 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 25 (Istituzione dell’Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna - Azienda Calabria Verde - e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna)” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 144/X), abroga la previsione di un ruolo regionale separato (mai istituito) in cui far confluire il personale transitato dall’AFOR di cui all’art. 11, c. 1, lett. a) della L.R. 25/2013 (la cui copertura, attualmente, dovrebbe essere in capo ai Piani annuali di Calabria Verde), al fine, secondo quanto indicato nella Relazione di accompagnamento, di evitare incrementi per la spesa regionale.

**PROFILI FINANZIARI:** l’art. 2 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Sezione, in merito alla legge in esame, non ha rilievi di ordine finanziario.

**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 20 – “Modifiche alla legge regionale 29 marzo 2013, n. 15 (Norme sui servizi educativi per la prima infanzia)” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (esame abbinato P.L. 97/X e P.L. 127/X), introduce la previsione del servizio “*tagesmutter*” nell’ambito della disciplina dei servizi educativi per la prima infanzia e proroga i termini per l’adeguamento dei requisiti delle strutture socio-educative.

**PROFILI FINANZIARI:** l’art. 4 reca una “*Clausola d’invarianza*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*”.

La Sezione, in merito alla legge in esame, non ha rilievi di ordine finanziario.

**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 21 – “Disposizioni in materia di rateizzazione dei debiti tributari e delle relative sanzioni” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 146/X), detta disposizioni in materia di rateazione dei debiti tributari e delle relative sanzioni con abrogazione di tutte le norme eventualmente in contrasto con la nuova disciplina.

**PROFILI FINANZIARI:** l’art. 3, rubricato “*Disposizioni finanziarie*”, dopo aver affermato, al c. 1, che “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori*

*oneri finanziari a carico del bilancio regionale”, al c. 2 precisa che “Nel caso in cui si verificchino, o siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto alle previsioni delle entrate di cui all'articolo 1, la Giunta regionale provvede con atto amministrativo alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nella Missione U.01, Programma U.01.01 “Organi Istituzionali” dello stato di previsione della spesa del bilancio finanziario della Regione Calabria per gli anni 2016-2018”.*

Nella Relazione di accompagnamento si illustra l'intento di “soccorso” ai contribuenti in difficoltà attraverso la modifica del sistema di rateizzazione dei debiti tributari, di cui agli artt. 43 e 44 della L.R. 19/2009 e dell'art. 16 del Regolamento 23 marzo 2010, n. 2 (“Regolamento di attuazione della L.R. 4 febbraio 2002, n. 8 ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria”).

Inoltre, in detto documento, si stima che, in base “ad alcune proiezioni su base statistica”, gli avvisi di giugno del 2016 sarebbero stati circa 350.000 con un totale accertato di € 210.000.000 e che “la dilazione di pagamento dei tributi da parte dei contribuenti beneficiari avrà un impatto finanziario a valere sul bilancio regionale in termini di maggiori entrate accertate, migliorando di fatto gli equilibri di finanza pubblica, ed aumentando di conseguenza anche il tasso di riscossione dei tributi regionali”.

Si qualifica, infine, la previsione di cui all'art. 3, c. 2 quale “clausola di salvaguardia” poiché avente a oggetto l'autorizzazione all'esecutivo regionale del “compito di adottare le misure correttive idonee a far fronte a tali scostamenti ed assicurare pertanto il rispetto degli equilibri di finanza pubblica”.

Occorre considerare che, con nota n. 0187231 del 10 agosto 2016, il Dipartimento Bilancio della Regione, nell'esprimersi positivamente sulla sostenibilità finanziaria dell'intervento in esame, ha richiesto di precisare, per quanto concerne la formulazione della clausola di salvaguardia, che, in caso di minor incasso nell'esercizio finanziario di concessione del beneficio, si deve provvedere alla riduzione di un Programma diverso, nell'ambito della Missione 01, dal Programma 01.12, in quanto quest'ultimo è riferito unicamente alla programmazione regionale unitaria, afferente a risorse vincolate trasferite dallo Stato o dall'Unione Europea.

Tale precisazione non è stata accolta in sede di stesura definitiva del testo, fermo restando che i suddetti vincoli devono operare a prescindere da tale precisazione.

Ulteriormente, per quel che rileva in tal sede, la legge è sprovvista di una stima della differente ripartizione temporale dell'affluenza alle casse regionali dei tributi in esame derivante dalla nuova rateizzazione e, soprattutto, delle modalità di salvaguardia degli equilibri nella fase iniziale di applicazione del beneficio introdotto.

Non risulta sufficiente, inoltre, la modalità di copertura adottata consistente in una formulazione del tutto generica della c.d. clausola di salvaguardia, non coerente né con la formulazione dell'art. 17, c. 2 L. 196/2009 allora vigente né con le modifiche apportate con la legge 4 agosto 2016, n. 163.

**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 22 – “Modifiche alla legge regionale 30 aprile 2009, n. 14 (Nuova disciplina per l'esercizio dell'attività agrituristica, didattica e sociale nelle aziende agricole)” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 126/X), nelle more della legge di riordino delle funzioni provinciali ai sensi della L. 56/2014, adegua il testo della L.R. 14/2009, in materia di agriturismo, all'avvenuta riassegnazione alla Regione, con L.R. 14/2015 (“*Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56*”), delle funzioni amministrative in materia di agriturismo a suo tempo attribuite alle Province in base alla L.R. 34/2002 (“*Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali*”).

La tecnica normativa utilizzata consiste nella sostituzione di ogni riferimento alle Province e ai relativi uffici con i corrispondenti riferimenti all'Amministrazione regionale. PROFILI FINANZIARI: l'art. 10, rubricato “*Invarianza di spesa*”, stabilisce che “*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale.*”.

La Relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento afferma che la legge non dovrebbe comportare automatismi di spesa, poiché la Regione Calabria dovrebbe esercitare le riacquisite competenze con proprie risorse, umane e finanziarie.

Se la legge in esame dispone un adattamento apparentemente solo formale nel testo della L.R. 14/2009, occorre considerare che permangono le perplessità manifestate dalla Sezione in occasione dell'approvazione della L.R. 14/2015 (cfr. Del. n. SRCCAL/12/2016/RQ) che disegna un complesso, e a tratti confuso, processo di riordino delle funzioni provinciali.



**Legge regionale 5 luglio 2016, n. 23 – “Modifiche alla legge regionale 2 maggio 2001, n. 10 (Medicina dello sport e tutela sanitaria delle attività motorie e sportive)” (BURC n. 74 del 6 luglio 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa di consiliare (P.L. 77/X), reca modifiche in materia di rilascio dell'autorizzazione ai medici per l'espressione del giudizio di idoneità per l'esercizio di attività sportiva agonistica e amplia la platea dei soggetti deputati allo svolgimento delle visite mediche e al rilascio delle conseguenti certificazioni per attività non agonistica.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 24 – “Disposizioni in materia di liquidazione delle comunità montane soppresse ai sensi dell'articolo 2 della legge regionale 16 maggio 2013, n. 25 (Istituzione dell'Azienda regionale per la forestazione e le politiche per la montagna Azienda Calabria Verde – e disposizioni in materia di forestazione e di politiche della montagna)” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 156/X), con l'intento di accelerare le operazioni di liquidazione delle Comunità montane calabresi ai sensi dell'art. 3, L.R. 25/2013, delle quali viene prevista la conclusione entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, prevede una gestione liquidatoria unica per le varie Comunità montane in capo al Commissario unico.

È abrogato, inoltre, l'art. 4, L.R. 30/2015, con il quale si dispone che la Giunta regionale conferisce l'incarico di concludere le procedure di liquidazione delle comunità montane a Commissari straordinari individuati tra i dirigenti di ruolo della Giunta regionale, i quali espletano l'incarico senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

Con riguardo all'avvenuta abrogazione della specifica nomina di Commissari liquidatori per ciascuna delle Comunità montane, nella Relazione di accompagnamento si evidenzia che la normativa di risulta (art. 3, della medesima L.R. 30/2015) comporta che tutti gli incarichi

di liquidatore o di commissario di persone giuridiche, pubbliche e private, ivi compresi, quindi, anche quelli afferenti agli enti in esame, devono essere attribuiti a dipendenti di ruolo della Giunta regionale.

La scheda di analisi tecnico-normativa predisposta dal Settore legislativo del Consiglio regionale evidenzia, tuttavia, che, nel mentre che l'abrogato art. 4, L.R. 30/2015, prevedeva l'incarico di Commissario liquidatore delle Comunità montane “*senza alcun onere aggiuntivo a carico del bilancio regionale*”, l'art. 3 (che rimane in vigore ed applicabile anche per il Commissario unico) prevede l'espletamento dell'incarico “*senza percepire retribuzioni o compensi aggiuntivi*” ma “*salvo il rimborso delle spese di missione*”.

La reintroduzione di una voce di spesa (rimborso missioni) costituisce un maggior onere, implicito, per l'intervento normativo in esame, che non trova né quantificazione né copertura nella legge in esame.

La suddetta clausola di invarianza, pertanto, si rivela infondata e fuorviante.

Tra l'altro, si rileva che il decreto di nomina del Commissario unico (D.G.R. 29 giugno 2016) già prevedeva la corresponsione di rimborsi spese, senza supporto normativo poiché in data antecedente l'abrogazione del citato art. 4.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 25 – “Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 161/X), provvede al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. a) ed e) del D.Lgs. 118/2011, per un totale di € 3.971.163,33, così suddivisi:

- € 3.414.960,51 da sentenze esecutive e altri atti esecutivi;
- € 556.202,82 da acquisto di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Nelle Tabelle 1, 2 e 3 allegate alla legge sono dettagliati gli oneri in esame.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 3 prevede la “*Copertura finanziaria*”:

- per € 2.730.003,21 + € 556.202,82 con le risorse allocate al capitolo 8201043801 dello Stato di previsione della spesa del Bilancio 2016 recante “*Fondo per debiti nei confronti di enti, persone fisiche e giuridiche, istituzioni ed organismi vari derivanti da attività dell'amministrazione regionale*” di cui all'art. 9, c. 4, L.R. 32/2015 (“*Bilancio di previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2016 – 2018*”);

- per € 264.957,30, riconducibili agli oneri per indennità suppletive di esodo per il personale regionale oggetto di sentenze esecutive, con le risorse allocate al capitolo U1201013201 (*“Spese per il personale che usufruisce dei benefici derivanti dalla risoluzione anticipata dal rapporto di lavoro ai sensi dell’art. 13 della Legge regionale 28 dicembre 2010, n. 34 - retribuzioni (spese obbligatorie)”*);

- per € 420.000,00, dovuti a interventi urgenti per la messa in sicurezza e ripristino ambientale relativi alla cessata gestione del Commissario delegato per l'emergenza ambientale, con le risorse allocate al capitolo U3201 020701 (*“Spese per la gestione degli interventi e delle iniziative finalizzate al superamento delle criticità nel settore dei rifiuti (articoli 1 e 2, commi 1 e 2, Legge regionale 12 aprile 2013, n. 18”*) dello Stato di previsione della spesa del Bilancio 2016.

Con verbali 121 e 122 del 25 luglio 2016 il Collegio dei revisori dei conti ha espresso parere favorevole.

Ciò premesso, si è verificato che i capitoli in esame presentano, nel Bilancio di previsione 2016, le seguenti dotazioni:

- U8201043801, € 4.312.500,00;
- U1201013201 € 1.000.000,00;
- U3201020701 € 0,00 in conto competenza ma per € 16.490.849,09 in conto residui.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 26 – “Variazione al bilancio di previsione finanziario 2016-2018, ai sensi dell’articolo 51, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 162/X), prevede:

- l’abrogazione dell’autorizzazione di spesa di € 1.711.400,80, allocata al Programma U.01.05 dello Stato di previsione della spesa del Bilancio 2016-2018 e prevista dall’art. 3, c. 2, L.R. 31/2015 (Legge di stabilità regionale 2016), finalizzata all’erogazione della rata finale di riscatto dell’operazione di *leasing* degli immobili di proprietà della COMALCA s.c.r.l. per la realizzazione della sede della Protezione civile regionale, disposta con D.G.R. n. 429 del 7 luglio 2007;
- variazioni, indicate nel Prospetto A allegato alla legge, alle autorizzazioni di spesa disposte con la Tabella C di cui all’art. 2, L.R. 31/2015;
- variazioni, indicate nel Prospetto B allegato alla legge, allo Stato di previsione di competenza dei programmi della spesa di cui all’art. 1, c. 4, L.R. 32/2015 (Bilancio di

previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2016-2018) e allo stato di previsione di cassa dei programmi della spesa di cui all'art. 2, c. 4 della medesima L.R. 32/2015;

- un'ulteriore autorizzazione di spesa in base alla quale *“Al fine di consentire l'esercizio della navigazione nel collettore artificiale di bonifica denominato Canale degli Stombi e nella portualità interna delle acque dei Laghi di Sibari è autorizzata per l'esercizio finanziario 2016 la concessione al Comune di Cassano allo Jonio del contributo straordinario di 130.000,00 € per l'acquisto di una daga aspirante, con allocazione al Programma 10.03 (...)”*.

**PROFILI FINANZIARI:** la Relazione tecnico-finanziaria illustra le variazioni apportate:

- si riducono le disponibilità dei capitoli 00331420101 (impianti sportivi), U0613311201 (turismo scolastico montano), U3202030301 (attuazione legge urbanistica) e U2301051901 (stipula contratti di servizio con Trenitalia), con la precisazione, per tale ultima variazione, che le risorse necessarie per la stipula dei contratti di servizio con Trenitalia possono essere assicurate con le risorse attribuite alla Regione a valere sui trasferimenti vincolati dello Stato per il trasporto pubblico locale;

- si finanziano gli interventi per lo sviluppo e il sostegno delle attività sportive (capitolo U5202011101), per € 300.000,00, e si incrementa la disponibilità di risorse per le attività di promozione turistica (capitolo U0613310405), per € 200.000,00;

- si autorizza, per il 2016, per il funzionamento dell'Autorità regionale dei trasporti della Calabria (ART-CAL), dell'Agenzia regionale reti e mobilità e dell'Osservatorio, previsti dalla L.R. 35/2015, la spesa, rispettivamente, di € 125.000,00, € 400.000,00 ed € 100.000,00;

- si finanzia per € 300.000,00 la L.R. 54/2012, (*“Legge organica in materia di relazioni tra Regione Calabria e comunità calabresi nel mondo”*), in vista dell'evento relativo all'insediamento e ai lavori della Consulta regionale dei Calabresi all'estero;

- si provvede alla copertura finanziaria della L.R. 36/2015, in materia di turismo religioso, con autorizzazione di spesa per € 180.000,00 da allocare su un apposito capitolo di nuova istituzione;

- si incrementano le spese per la realizzazione di grandi eventi (€ 500.000,00 da Bilancio di previsione 2016);

- si allocano nuove risorse da trasferire al Consiglio regionale, al fine di eliminare il disallineamento del residuo attivo relativo ai trasferimenti della Giunta regionale per le

spese di funzionamento del Consiglio stesso, per come richiesto dal Collegio dei revisori nel verbale n. 114 del 23 giugno 2016 (€ 500.000,00 da Bilancio di previsione 2016);

- si dispone la spesa per la copertura assicurativa, l'incremento del canone e ulteriori spese derivanti dall'operazione di *leasing* degli immobili di proprietà della COMALCA per la realizzazione della sede del settore della Protezione Civile regionale, disposta D.G.R. 429/2007;

- si dispone la spesa per la concessione al Comune di Cassano allo Ionio del contributo straordinario di € 130.000,00 per l'acquisto di una daga aspirante al fine di consentire l'esercizio della navigazione nel collettore artificiale di bonifica.

La medesima Relazione, inoltre, chiarisce che la suddetta abrogazione dell'art. 3, c. 2, L.R. 31/2015, relativo all'autorizzazione al pagamento della rata finale di riscatto del *leasing* degli immobili della COMALC s.c.r.l. per la realizzazione della sede della Protezione civile regionale, a causa della scadenza della rata finale nel 2018, comporta un riduzione della spesa (€ 1.711.400,80,) che dovrebbe garantire la gran parte della copertura finanziaria della legge in esame.

Il Collegio dei Revisori dei conti ha espresso parere favorevole (verbale n. 122 del 27 luglio 2016) sulla congruità, coerenza e attendibilità delle variazioni presentate.

Di seguito si propone una tabella riepilogativa delle disposizioni esaminate:

| Prospetto B - Variazione al bilancio di previsione 2016.2018 - Spesa |   |               |                      |
|--|---|---------------|----------------------|
| MISSIONE-PROGRAMMA-TITOLO  | DESCRIZIONE   | CASSA         | PREVISIONI ANNO 2016 |
| MISSIONE U.01  | <i>Servizi Istituzionali, generali e di gestione</i>        | -510.000,00   | -510.000,00          |
| PROGRAMMA U.01.01  | Organi istituzionali  | 1.048.080,84  | 1.048.080,84         |
| TITOLO 1 - Spese correnti  |   | 1.048.080,84  | 1.048.080,84         |
| PROGRAMMA U.01.05  | Gestione dei beni demaniali e patrimoniali                  | -1.584.555,74 | -1.584.555,74        |
| TITOLO 1 - Spese correnti  |   | 126.845,06    | 126.845,06           |
| TITOLO 2 - Spese In conto capitale                                   |   | -1.711.400,80 | -1.711.400,80        |
| PROGRAMMA U.01.07  | Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile | 20.000,00     | 20.000,00            |
| TITOLO 1 - Spese correnti  |   | 20.000,00     | 20.000,00            |
| PROGRAMMA U.01.10  | Risorse umane   | 6.474,90      | 6.474,90             |
| TITOLO 1 - Spese correnti  |   | 6.471,90      | 6.474,90             |
| MISSIONE 11.06   | <i>Politiche giovanili, sport e tempo libero</i>            | -200.000,00   | -200.000,00          |
| PROGRAMMA U.06.01  | Sport e tempo libero  | -200.000,00   | -200.000,00          |

## Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria

|                                    |  |             |             |
|------------------------------------|--|-------------|-------------|
| TITOLO 1 - Spese correnti          |  | 300.000,00  | 300.000,00  |
| TITOLO 2 - Spese In conto capitale |  | -500.000,00 | -500.000,00 |
| MISSIONE U.07                      | <i>Turismo</i>                                       | 380.000,00  | 380.000,00  |
| PROGRAMMA U.07.01                  | Sviluppo e valorizzazione del turismo                | 380.000,00  | 380.000,00  |
| TITOLO 1 - Spese correnti          |  | 380.000,00  | 380.000,00  |
| MISSIONE U.08                      | Assetto del territorio ed edilizia abitativa         | -200.000,00 | -200.000,00 |
| PROGRAMMA 1.08.01                  | Urbanistica e assetto del territorio                 | -200.000,00 | -200.000,00 |
| TITOLO 1 - Spese correnti          |  | -200.000,00 | -200.000,00 |
| MISSIONE U.10                      | <i>Trasporti e diritto alla mobilità</i>             | 130.000,00  | 130.000,00  |
| PROGRAMMA U.10.03                  | Trasporto per vie d'acqua                            | 130.000,00  | 130.000,00  |
| TITOLO 2 - Spese in conto capitale |  | 130.000,00  | 130.000,00  |
| MISSIONE U.12                      | <i>Diritti sociali, politiche sociali e famiglia</i> | 400.000,00  | 400.000,00  |
| PROGRAMMA U.12.0B                  | Cooperazione e associazionismo -                     | 400.000,00  | 400.000,00  |
| TITOLO 1 - Spese correnti          |  | 400.000,00  | 400.000,00  |
|                                    | TOTALE VARIAZIONI                                    |             | 0,00        |

Tutto ciò premesso, occorre considerare che le variazioni in esame non rispettano i generali principi di quantificazione della spesa.

I vari interventi compensativi proposti, difatti, non presentano, nemmeno nella Relazione finale, alcuna rappresentazione dei criteri di determinazione delle nuove spese.

A tale proposito, si ricorda che l'art. 17, c. 7 della L. 196/2009, stabiliva, nel testo vigente alla data di approvazione della legge in esame, che *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.”*

Nel caso in esame, se da un lato si è provveduto, correttamente, all'individuazione delle risorse rese disponibili per effetto del definanziamento di una precedente autorizzazione legislativa di spesa, con ciò provvedendo a una circostanziata copertura della spesa ai sensi dell'art. 17, c. 1, lett. b), L. 196/2009, non altrettanto dicasi per la rappresentazione, anche contabile, delle modalità di quantificazione dei nuovi oneri previsti dalla legge.

Inoltre, nel caso del definanziamento del capitolo U2301051901 (stipula contratti di servizio con Trenitalia), si ammette implicitamente la sussistenza di una sopravvenuta scopertura finanziaria per la stipula dei contratti di servizio con Trenitalia posto che non

è definita l'imputazione di detti oneri, individuata in via futura ed eventuale, a valere sui trasferimenti, tra l'altro vincolati, dello Stato per il trasporto pubblico locale.

E ancora, in relazione alla copertura finanziaria della L.R. 36/2015, in materia di turismo religioso, con autorizzazione di spesa per € 180.000,00 da allocare su un apposito capitolo di nuova istituzione, si evidenzia che la Sezione, con Del. n. SRCCAL/12/2016/RQ, aveva già rilevato la carenza di copertura finanziaria della suddetta legge, formulata postuma, infatti, con la legge in esame, in violazione del principio della contestualità della copertura finanziaria stessa.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 27 – “Modifica dell’articolo 3 della legge regionale 11 maggio 2007, n. 9 – Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (Collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2007, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002)” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 164/X), con la modifica dell’art. 3, L.R. 9/2007, prevede che siano due, anziché uno, i membri supplenti del Collegio sindacale di Fincalabra s.p.a., ma si precisa che *“il compenso dei componenti supplenti del collegio sindacale è corrisposto solo in caso di sostituzione di uno o due sindaci effettivi, in misura corrispondente alla durata della sostituzione stessa, e previa decurtazione della medesima somma la componente effettivo sostituito”*.

PROFILI FINANZIARI: l’art. 2 reca una *“Clausola di neutralità finanziaria”*, in base alla quale *“Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale”*.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 28 – “Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Regione Calabria)” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 160-X), reca modifiche alla legge urbanistica regionale con l’intento, come chiarito nella Relazione di accompagnamento, da una parte, di superare le censure di illegittimità costituzionale di cui alla delibera C.d.M. del 26 febbraio 2016 e, dall’altra, di semplificare le procedure di pianificazione.

PROFILI FINANZIARI; l'art. 17 reca una "*Clausola di neutralità finanziaria*", in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*".

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 5 agosto 2016, n. 29 – “Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 35” (BURC n. 85 del 5 agosto 2016).**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 155/X), apporta alla L.R. 35/2015, in materia di trasporto pubblico locale, le modifiche oggetto di impegno da parte della Regione Calabria, con nota 46968 del 15 febbraio 2016, nei confronti del Ministero degli Affari regionali oltre ad alcune correzioni di ordine materiale.

Inoltre, all'art. 1, c. 1, lett. m), si incrementa la percentuale di incidenza sul bilancio regionale (dallo 0,50% allo 0,60%) delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'ART-CAL, dell'Agenzia regionale reti e mobilità e dell'Osservatorio della mobilità, delle somme trasferite all'ART-CAL e dei ricavi tariffari netti dei servizi affidati.

È abrogata (art. 1, c. 1, lett. n), inoltre, la previsione della tassa applicata alle imprese che effettuano servizi di trasporto pubblico locale autorizzati in regime di libero mercato di cui all'art. 21, c. 3, lett. d), L.R. 35/2015.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 2 reca una "*Norma finanziaria*" in base alla quale "*1. All'onere della Regione derivante dall'attuazione dell'articolo 1, lettera m), quantificato per l'esercizio in corso in € 138.500,00, si provvede con le risorse disponibili al Programma 10.02 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2016. 2. Per gli anni successivi si provvede con la legge di approvazione del bilancio di previsione*".

La Relazione tecnico-finanziaria allegata al testo definitivo chiarisce che le spese di funzionamento dei suddetti organismi risultavano comprese "*entro una forchetta fra € 1.280.179,79 ed € 1.384.983,65. Il conseguente incremento dell'aliquota da 0,50% a 0,60%, comporta un maggiore onere in misura di 1/5, compreso entro la forchetta fra € 256.035,96 ed € 276.996,73. Prudenzialmente si deve tenere conto del valore più alto a regime (€ 276.996,73), mentre per l'anno corrente tale previsione può essere riportata al 50% (€ 138.498,37) in considerazione dei mesi residui dell'anno solare, che trova copertura sul Programma 10.02.*" dedicato al Programma destinato al trasporto pubblico locale.

Si aggiunge, inoltre, che detta variazione nelle aliquote delle spese di funzionamento troverebbe conforto nei suggerimenti contenuti nel "*Quadro di riepilogo analisi economico-*



*finanziaria*” già sottoposto all’esame della II<sup>a</sup> Commissione consiliare durante l’iter di approvazione della L.R. 25/2015, dei quali, secondo quanto indicato nei “*considerato*” della delibera di Giunta regionale di approvazione del disegno di legge, non si è tenuto conto in occasione dei lavori consiliari pur essendo gli stessi orientati a “*prudenza finanziaria*”.

Infine, si fa riferimento all’approvazione, in corso, di un disegno di legge di variazione del Bilancio di previsione per il 2016 mediante il quale provvedere alle risorse finanziarie occorrenti per il funzionamento degli enti in argomento.

Tutto ciò premesso, le modalità di definizione degli oneri previsti dalla presente legge appaiono inadeguati sia nel far dipendere la copertura finanziaria da altra legge in corso di approvazione (precisamente la L.R. 26/2016, approvata di poco precedentemente a quella in esame, con la quale è stato disposto il rifinanziamento della L.R. 35/2015 per un importo totale di € 175.000,00) sia nell’adottare, a integrazione di quello che deve essere il contenuto necessario dell’obbligatoria Relazione tecnica, un rinvio a un documento tecnico di altro disegno di legge (tra l’altro riferibile ad altro esercizio).

Ulteriormente, la legge in esame solo prevede una copertura per l’esercizio considerato, a fronte di una variazione dell’ammontare dei finanziamenti a regime (quantificati fra € 256.035,96 ed € 276.996,73) per gli organismi in questione, con ciò contravvenendo all’art. 38, c. 1 (“*Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria*”), D.Lgs. 118/2011, il quale dispone 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*”.

Non può ritenersi sufficiente, pertanto, trattandosi di spese obbligatorie, la clausola per cui “*Per gli anni successivi si provvede con la legge di approvazione del bilancio di previsione*” che si risolve, nel caso di specie, in una mera clausola di stile.

Si rileva, tra l’altro, che con L.R. 26/2015, approvata nel medesimo mese di agosto, si era provveduto a un incremento delle disponibilità a favore degli organismi in esame, con ciò ulteriormente inficiando l’ipotesi di spesa formulata per gli esercizi successivi che, ad ogni modo, come detto, non può essere lasciata agli strumenti di bilancio degli esercizi successivi, ma deve essere contestuale alla sua previsione e quantificata per ogni esercizio ricompreso nel Bilancio di previsione.

Inoltre, “*in situazioni nelle quali la quantificazione degli oneri non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici, il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l’obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell’equilibrio del bilancio.*”.

Nel caso in esame, il meccanismo di finanziamento di cui agli artt. 13 e ss., L.R. 35/2015, è basato su percentuali di grandezze definite in via normativa, modificando le quali, pertanto, è necessario si provveda a un aggiornamento della proiezione di spesa per gli esercizi successivi.

**Legge regionale 12 ottobre 2016, n. 30 – “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione” (BURC n. 100 del 13 ottobre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa di consiliare (P.L. 157/X), disciplina le modalità di partecipazione della Regione Calabria alle fasi c.d. “ascendente” e “discendente” del diritto dell’Unione europea in conformità con le LL. 131/2003, 11/2005 e 234/2012.

PROFILI FINANZIARI: l’art. 19 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 8 novembre 2016, n. 31 – “Norme per l’utilizzo dei lavoratori socialmente utili, di pubblica utilità ed ex articolo 7 D.lgs. n. 469/1997 nel bacino regionale calabrese” (BURC n. 112 del 9 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 170/X), prevede che i lavoratori socialmente utili, i lavoratori di pubblica utilità e i lavoratori ex art. 7 del D.Lgs. 469/1997 (“*Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato di lavoro, a norma dell’articolo 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”), fuoriusciti dal bacino regionale e transitati in società che erogano servizi pubblici per conto di enti locali e società partecipate da enti locali che sono state dichiarate fallite o sciolte per infiltrazioni mafiose e messe in liquidazione, possono essere reintegrati nel bacino regionale, “*nei limiti della disponibilità finanziaria presente nel bilancio regionale, allocata*

alla missione 15, programma 15.03”, a condizione che gli stessi subentrino agli LSU e LPU deceduti, pensionati, e fuoriusciti dal bacino, senza che abbiano beneficiato di risorse pubbliche a titolo di incentivazione.

PROFILI FINANZIARI: l’art. 2 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*”, in base alla quale “*La presente legge non comporta nuove o maggiori spese a carico del bilancio regionale*”.

Con nota n. 319115 del 21 ottobre 2016, il Dipartimento Bilancio formulava molteplici osservazioni sia con riferimento al testo della legge sia con riguardo al contenuto della Relazione tecnico-finanziaria, invero estremamente scarna.

Mentre il testo normativo è stato effettivamente integrato in senso conforme alle indicazioni del Dipartimento Bilancio, con la precisazione del tetto di spesa riferibile alle disponibilità allocate alla Missione 15 (“*Politiche per il lavoro e la formazione professionale*”), Programma 15.03, non risultano apportate le suggerite modifiche alla documentazione di accompagnamento.

Non è stato illustrato adeguatamente, infatti, nella Relazione tecnico-finanziaria allegata al testo approvato in via definitiva, come il *turnover* possa essere contenuto nei limiti della spesa già prevista a fronte di un aumento del costo del personale in esame per effetto della contrattualizzazione degli LSU/LPU ai sensi del D.L. 147/2013, tant’è che il Dipartimento Bilancio, nel ricordare le molteplici raccomandazioni della Sezione in merito alla irrilevanza di una generica declaratoria di assenza di oneri, illustra come, a fronte di una fuoriuscita dal bacino dei lavoratori, nell’ultimo triennio, di 186 unità, non sia stato registrato alcun risparmio di spesa poiché assorbito dagli accennati maggiori oneri.

Nella Relazione tecnico-finanziaria definitiva, infatti, solo si afferma che le disposizioni in esame non comportano un incremento di spesa poiché non andrebbero a incidere sulla composizione e sul numero dei lavoratori di cui trattasi, prevedendo un semplice *turnover* tra gli stessi e si aggiunge “*a titolo esemplificativo*”, ma non esaustivo né del calcolo effettivamente stimabile degli oneri derivanti dalla contrattualizzazione dei lavoratori in ingresso né dei risparmi afferenti ai lavoratori in uscita dal medesimo bacino, che “*il bacino complessivo dei lavoratori è composto da 4.703 unità. Il costo del sussidio per ore 80 mensili di ogni unità LSU/LPU ammonta a €. 580,14, mentre il costo per ore integrative per un numero massimo di 40 mensili varia in funzione della categoria per come di seguito*

riportato: Categoria "A" €. 336.80; Categoria "B1" €. 356.00; Categoria "B3" €. 376.40; Categoria "C" €. 401.60; Categoria "D" €. 436.80".

È stata accolta, invece, l'indicazione di specificare che la copertura finanziaria è rinvenibile nella dotazioni del capitolo U4302020901, dedicato al "*Fondo regionale per l'occupazione relativo al finanziamento di interventi di politica attiva dell'impiego finalizzati alla progressiva e graduale stabilizzazione occupazionale*" (e non nel capitolo U1201013701, dedicato alle "*Spese per l'attuazione del Piano di stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità*"), sul quale risultano stanziati circa € 38 milioni dei quali, come detto, non è possibile, tuttavia, determinare l'adeguatezza a fronte della indeterminatezza e indeterminabilità, sulla base dei dati normativi e di quelli forniti nella documentazione di accompagnamento, del costo dell'intervento in esame.

La legge in esame, pertanto, viola l'art. 17, c. 6-bis della L. 196/2009, il quale stabilisce che "*Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria*".

Si ribadisce, pertanto, l'irrilevanza di una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, poiché "*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*" (Corte cost. 115/2012).

Non risulta rispettato, inoltre, l'art. 17, c. 7, L. 196/2009, il quale prevede che "*Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne*

*conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni”.*

**Legge regionale 8 novembre 2016, n. 32 – “Modifiche ed integrazioni alla legge 21 agosto 2007, n. 18 (norme in materia di usi civici)” (BURC n. 112 del 9 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa di un consiliare (P.L. 109/X), proroga, di due ulteriori anni, il termine entro il quale gli interessati possono presentare istanza per accedere alla procedura semplificata ex art. 27, L. 18/2007.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Sezione non rilevi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 8 novembre 2016, n. 33 – “Modifiche alla legge regionale 10 febbraio 2011, n. 1 (Istituzione Enoteca regionale - Casa dei vini di Calabria)” (BURC n. 112 del 9 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 165/X) si prefigge la promozione e la valorizzazione dei vini regionali con modifiche alla disciplina regionale in materia.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 15 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall’attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Sezione non rilevi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 8 novembre 2016, n. 34 – “Riconoscimento del ruolo sociale delle società di mutuo soccorso operanti in Calabria” (BURC n. 112 del 9 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 148/X), reca la disciplina delle società di mutuo soccorso operanti nel territorio regionale e dei contributi alle stesse assegnabili.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 8 reca la “*Norma finanziaria*”, che, al fine di provvedere alla copertura finanziaria dei contributi che possono essere concessi dalla Regione alle

società di mutuo soccorso (art. 2), stabilisce: “1. Agli oneri derivanti dall’attuazione dell’articolo 2, determinati per l’esercizio in corso in € 30.000,00, si provvede con le riserve disponibili al Programma U.20.03, capitolo U0700110101 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2016-2018, annualità 2016, inerenti al Fondo di parte corrente, destinato agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l’approvazione del bilancio, il cui stanziamento viene ridotto del medesimo importo. 2. La disponibilità finanziaria di € 30.000,00, di cui al comma 1, è utilizzata nell’esercizio in corso ponendo la competenza della spesa a carico del Programma U.12.05 dello stato di previsione della spesa del bilancio corrente. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni ai documenti contabili di cui agli articoli 39 e 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. 3. Per gli anni successivi si provvede, nei limiti consentiti dalla effettiva disponibilità di risorse autonome, con la legge di stabilità e la legge di approvazione del bilancio di previsione. 4. Per gli ulteriori adempimenti previsti dalla presente legge, la Regione provvede con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.”.

Nella Relazione tecnico-finanziaria, premesso che si contano in circa 25 le società di mutuo soccorso presenti nella Regione, si afferma l’assenza di automatismi di spesa poiché “l’erogazione dei contributi può essere prevista entro i limiti della disponibilità finanziaria annualmente determinata nel bilancio regionale”.

Si aggiunge, inoltre, la stima di “un fabbisogno potenziale per la realizzazione di un progetto di € 1.200,00 per ogni società di mutuo soccorso (con una media di 20 soci) finalizzato, a titolo esemplificativo, alla copertura sanitaria integrativa di tali iscritti e a fronte di un contributo associativo pro capite di € 60,00”, con un onere finanziario complessivo quantificato in € 30.000,00.

Con nota n. 40856 del 21 ottobre 2016, il Dipartimento Bilancio suggerisce l’esigenza di “meglio specificare le modalità di quantificazione degli oneri” nella Relazione tecnico-finanziaria, richiede di integrare tale documento anche per i successivi esercizi finanziari secondo le indicazioni della giurisprudenza contabile ed evidenzia come il numero medio dei soci (20) delle società in esame non collima con il numero minimo (sempre 20) richiesto dalla proposta di legge.

Tali suggerimenti non sono stati accolti in sede di stesura del testo definitivo.

È stato modificato il testo della norma finanziaria, invece, nel senso segnalato dalla Commissione Bilancio che, in sede di parere finanziario (favorevole condizionatamente all’accoglimento delle indicazioni del Dipartimento Bilancio in merito al numero minimo

dei soci), ha rilevato la necessità di inserire l'indicazione del capitolo dal quale attingere le risorse necessarie per la copertura degli oneri (capitolo U0700110101) nonché di aggiungere il riferimento all'art. 51 del D.Lgs. 118/2011 ovvero l'autorizzazione a successive variazioni al Bilancio di previsione, al documento tecnico di accompagnamento e al Bilancio gestionale.

Tutto ciò premesso, occorre considerare quanto disposto dall'art. 38, c. 1 (*“Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria”*), D.Lgs. 118/2011, in base al quale le *“leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

Nel caso in esame, è assente una quantificazione degli oneri per gli esercizi successivi al 2016 e generica la relativa copertura finanziaria sulla base della *“effettiva disponibilità di risorse autonome”*. Tanto dicasi *“per gli ulteriori adempimenti”*, non meglio specificati, ai quali si ritiene di provvedere *“con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.”*

**Legge regionale 8 novembre 2016, n. 35 – “Cambio di denominazione dell'Azienda ospedaliera “Bianchi-Melacrino-Morelli” di Reggio Calabria” (BURC n. 112 del 9 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa di consiliare (P.L. 137/X), modifica la denominazione dell'A.O. *“Bianchi -Melacrino –Morelli”* di Reggio Calabria.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 2 reca una *“Clausola di neutralità finanziaria”* in base alla quale *“Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale”*.

La Sezione non rilevi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 23 novembre 2016, n. 36 – “Modifiche alla legge regionale 12 novembre 2004, n. 28 (Garante per l'infanzia e l'adolescenza)” (BURC n. 115 del 24 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 168/X), riduce l'ambito delle incompatibilità per i componenti del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Calabria.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 2 reca una "*Clausola di neutralità finanziaria*" in base alla quale "*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*".

La Sezione non rilevi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 23 novembre 2016, n. 37 – “Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio del Consiglio regionale della Calabria derivanti da sentenze di condanna esecutive, ai sensi dell’art. 73, comma 1, lett.a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118” (BURC n. 115 del 24 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 179/X), ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. a), D.Lgs. 118/2011, riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio del Consiglio regionale della Calabria derivanti da sentenze esecutive di condanna per la somma complessiva di € 68.643,51, per come dettagliato nella Tabella 1 allegata alla legge medesima.

**PROFILI FINANZIARI:** l’art. 2, rubricato "*Copertura finanziaria*" dispone che alla copertura finanziaria si provvede con le risorse disponibili nel Bilancio 2016-2018 del Consiglio regionale della Calabria a seguito delle variazioni già disposte dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale in data 6 ottobre 2016, con proprie deliberazioni n. 46 e n. 47, e di seguito descritte:

- a) variazione in aumento delle somme allocate al capitolo 82512, articolo 512, recante "*Fondo per rischi di soccombenza spese legali, transazioni e debiti fuori bilancio*" - collegato alla Missione 20, Programma 03, Titolo 01, Macroaggregato 110, Piano dei conti finanziario U.1.10.01.99.999 - per € 70.000,00 mediante l'applicazione per lo stesso importo dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio 2015 accantonato a tale fine in sede di approvazione del Rendiconto 2015 del Consiglio regionale;
- b) variazione in aumento delle somme allocate al capitolo 61478, articolo 478, recante "*Oneri da contenzioso*" - collegato alla Missione 1, Programma 11, Titolo 01, Macroaggregato 110, Piano dei conti finanziario U.1.10.05.04.001, per € 70.000,00 mediante prelievo dal capitolo 82512, articolo 512 della parte spesa del Bilancio di previsione finanziario gestionale dell'esercizio 2016 "*Fondo per rischi di soccombenza spese legali, transazioni e debiti fuori bilancio*" collegato alla Missione 20, Programma 03, Titolo 01, Macroaggregato 110 - Piano dei conti finanziario U.1.10.01.99.999.

Il Collegio dei revisori dei conti, fermo restando che "*nei singoli decreti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, non viene chiarito il contesto da cui poter desumere l'impossibilità da*



*parte del Responsabile del Procedimento di poter assumere l'atto posto a base del provvedimento giudiziale*”, esprime parere favorevole e invita il Consiglio a effettuare le opportune verifiche al fine di accertare le eventuali responsabilità personali che hanno determinato il danno economico regionale (verbale n. 121/2016).

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario per ciò che attiene all'ambito del controllo oggetto della presente Relazione.

**Legge regionale 23 novembre 2016, n. 38 – “Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla violenza in genere” (BURC n. 115 del 24 novembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 188/X), istituisce, presso il Consiglio regionale della Calabria, l'Osservatorio permanente contro le molestie e la violenza di genere costituito da cinque esperti designati dall'Ufficio di Presidenza, dal Dirigente generale del Dipartimento Tutela della salute e Politiche sanitarie, dalla Presidente della Commissione pari opportunità fra uomo e donna, dalla Consigliera regionale di parità, da cinque rappresentanti delle associazioni operanti sul territorio regionale.

L'espletamento delle funzioni “*s'intende a titolo gratuito*”.

L'Osservatorio, inoltre, “*può avvalersi del supporto tecnico scientifico degli enti di ricerca e delle università, senza oneri aggiuntivi per la finanza regionale*”.

**PROFILI FINANZIARI:** l'art. 5 reca una “*Clausola di neutralità finanziaria*” in base alla quale “*Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale*”.

La Relazione tecnico-finanziaria sostiene l'assenza di ulteriori oneri finanziari per la Regione in considerazione dell'avvalimento di “*risorse umane, strumentali e il supporto tecnico necessario*” da parte del Consiglio regionale “*sulla base delle risorse previste a legislazione vigente sul bilancio del Consiglio regionale per il triennio 2016-2018*” e della gratuità “*senza gettone di presenza o rimborso spese*” dell'incarico svolto.

Anche nella legge in esame non risulta in alcun modo quantificata, in termini di risorse umane e materiali, l'attività occorrente a dare attuazione all'intervento normativo in esame né risulta stimato l'eventuale apporto di soggetti esterni, pur consentito dalla legge in esame.

Come ripetutamente osservato, se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell'equilibrio

finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.

Rimane fermo, pertanto, 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all’adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

Ciò premesso, risulta irrilevante la previsione di una clausola di invarianza finanziaria che si risolve in una mera clausola di stile in *“assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che (...) si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato (...)”* (Corte cost. 106/2011).

Tra l’altro, nel caso in esame, è prevista la partecipazione all’Osservatorio non solo di soggetti già inquadrati, a vario titolo, negli organici regionali, ma anche la partecipazione di rappresentanti di categoria e la possibilità di avvalersi del supporto tecnico scientifico degli enti di ricerca e delle università che, seppure a titolo gratuito, non esclude eventuali profili di onerosità come l’eventuale concessione di rimborsi spese.

**Legge regionale 2 dicembre 2016, n. 39 – “Approvazione rendiconto generale relativo all’esercizio finanziario 2015” (BURC n. 118 del 2 dicembre 2016)**

Si rinvia, per la trattazione della legge in epigrafe, allo specifico Giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Calabria, ai sensi dell’art. 1, c. 5, D.L. 174/2012.

**Legge regionale 2 dicembre 2016, n. 40 – “Assestamento e provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della Regione Calabria per l’esercizio finanziario 2016-2018” (BURC n. 118 del 2 dicembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (D.L. 191/10), prevede, per quel che interessa tal sede, quanto segue:

- all’art. 1 vengono rideterminati i residui attivi e passivi e il Fondo cassa;

- all'art. 2 si ridetermina il saldo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2015 e il Fondo pluriennale vincolato;
- all'art. 3, si effettua una variazioni al Bilancio 2016-2018, disponendo che nello Stato di previsione di competenza e di cassa della parte entrata e della parte spesa del Bilancio 2016-2018 (L.R. 32/2015), sono introdotte le variazioni di cui alle allegate Tabelle "A" e "B";
- all'art. 4 si apportano modifiche alla L.R. 32/2015, e precisamente, nello Stato di previsione dell'entrata relativo alle previsioni per gli anni 2017 e 2018 alla voce "*utilizzo avanzo di amministrazione*" è iscritto rispettivamente lo stanziamento di € 85.955.808,90 e di € 83.910.519,68 in relazione "*all'utilizzo fondo anticipazione di liquidità*" mentre nello Stato di previsione della spesa, nel Programma 20.03 "*Altri fondi*", in relazione alla voce "*Fondo per l'anticipazione di liquidità in sanità (articolo 1, comma 7, e seguenti del D.L. 13 novembre 2015, n. 179)*" è iscritto lo stanziamento di € 83.910.519,68 nell'anno 2017 e di € 81.802.665,06 nell'anno 2018, mentre in relazione alla voce "*Ripiano disavanzo anticipazione di liquidità di cui all'art. 3 del D.L. 8 aprile 2013, n. 35 (articolo 1, comma 7 e seguenti, del D.L. 13 novembre 2015, n. 179)*", è iscritto lo stanziamento di € 2.045.289,22 nel 2017 e di € 2.107.854,62 nel 2018.

Sono rideterminati, in relazione a dette modifiche, i totali generali delle entrate e delle spese per gli anni 2017 e 2018.

- all'art. 5, vengono effettuate delle variazioni al quadro generale riassuntivo e agli allegati al Bilancio di previsione 2016-2018;
- all'art. 6 si effettuano delle variazioni alle spese autorizzate con la Legge di stabilità 2016 (L.R. 31/2015);
- all'art. 7 si effettuano nuove autorizzazioni di spesa per il 2016, per un totale di € 2.917.810,38. Nel dettaglio trattasi di € 224.262,00 per il cofinanziamento per la realizzazione di percorsi formativi di Istruzione tecnica superiore; € 396.045,04 per la realizzazione di progetti di eccellenza per lo sviluppo e la promozione del sistema turistico nazionale, nonché per il recupero della competitività sul piano internazionale; € 330.000,00 per il cofinanziamento del progetto "*I giovani ripartono dalla Calabria*"; € 1.867.503,34 per il trattamento economico ai lavoratori socialmente utili e di pubblica utilità titolari di contratti presso enti in dissesto finanziario; € 100.000,00 per la "*Fondazione Cuore Immacolato di Maria Rifugio delle anime*" di Paravati (VV).

- all'art. 8 si apportano modifiche all'art. 9 della L.R. 27/2015, n. 27 (*“Assestamento e provvedimento generale di variazione del bilancio di previsione della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2015 e del bilancio pluriennale 2015-2017”*), al fine di garantire la copertura finanziaria dei maggiori oneri derivanti dall'erogazione dei servizi socio-assistenziali da parte delle strutture sociali private finanziate direttamente dalla Regione. Quale risultato finale di dette variazioni si raggiungono economie di spesa per un totale di € 2 milioni sul 2017.

Di seguito il dettaglio.

| ART. 8 LR 40/2016   |                               |               |                  |
|---------------------|-------------------------------|---------------|------------------|
| art. 9 L.R. 27/2015 | Modifiche art. 8 L.R. 40/2016 | Differenza    | Anno riferimento |
| 6.000.000,00        | 7.500.000,00                  | 1.500.000,00  | 2015             |
| 3.000.000,00        | 4.500.000,00                  | 1.500.000,00  | 2017             |
|                     |                               |               |                  |
| 4.000.000,00        | 2.500.000,00                  | -1.500.000,00 | 2015             |
| 2.000.000,00        | 500.000,00                    | -1.500.000,00 | 2017             |
|                     |                               |               |                  |
| 2.000.000,00        | 2.000.000,00                  | 0,00          | 2016             |
| 2.000.000,00        | 0,00                          | -2.000.000,00 | 2017             |

- all'art. 9 si dispone l'utilizzo di tali economie di spesa (€ 2.000.000,00) per la copertura dei debiti pregressi al 31 dicembre 2014 per le prestazioni socio-sanitarie erogate dalla Regione, a cui aggiungere ulteriori € 5.000.000,00, con allocazione al Programma U.12.07;

- all'art. 10 si stabilisce che il Fondo di riserva per garantire la copertura della spesa diversa da quella inerente al Servizio sanitario regionale, derivante da atti giudiziari di pignoramento (Programma U.20.01), è incrementato, per l'esercizio finanziario 2016, di € 15.000.000,00; il Fondo perdite degli organismi partecipati, di cui all'art. 9, c. 3, della L.R. 32/2015 (Programma U.20.03), è incrementato per l'esercizio finanziario 2016 di € 23.328,88; lo stanziamento del Fondo di parte corrente per oneri derivanti da contenziosi di cui all'art. 9, c. 3 (*rectius* c. 2), della L.R. 32/2015 (Programma U.20.03), è incrementato, per l'esercizio finanziario 2016, di € 3.797.281,02.

La copertura complessiva per i tre fondi in argomento è di € 18.820.609,90.

- all'art. 11 si prevede lo stanziamento di € 85.000,00 per la copertura dei debiti pregressi riferibili alle attività istituzionali della Protezione civile regionale, a valere sulle risorse allocate al Programma U.11.01; di € 175.000,00 al fine di far cessare il procedimento di

ingiunzione promosso dalla Università per stranieri “*Dante Alighieri*” di Reggio Calabria; di € 638.319,00 per la copertura finanziaria dei debiti pregressi contratti dalla Regione nel 2010 dei soggetti affetti da particolari patologie; di € 7.777.449,07 (4 milioni per il 2016, 2 milioni per il 2018 e 1.777.449,07 per il 2019) al fine di garantire la copertura finanziaria agli atti transattivi in corso di definizione con Enel.

Complessivamente, pertanto, si prevedono, per tale ultimo intervento, nuove risorse per un totale di € 4.898.319 per il solo 2016.

**PROFILI FINANZIARI:** all’art. 12, rubricato “*Copertura finanziaria*”, si stabilisce “*Alla copertura finanziaria delle disposizioni contenute nella presente legge, laddove non diversamente stabilito, si provvede, con le maggiori entrate e le minori spese indicate nelle allegate tabelle A e B. 2. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare le necessarie modifiche ed integrazioni al documento tecnico di cui all’articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*”.

Rinviando alla sede del Giudizio di parificazione del Rendiconto per il 2016 la verifica della correttezza della quantificazione del risultato di fine esercizio e del mantenimento degli equilibri dell’Ente, per ciò che concerne gli aspetti strettamente attinenti a questa sede si osserva quanto segue.

La legge di assestamento, anche a causa del ritardo nell’approvazione del disegno di legge sul Rendiconto generale della Regione (in data 13 giugno 2016) rispetto ai tempi imposti dall’art. 18, c. 1, lett. b) come modificata dall’art. 1, comma 1, lett. t), n. 2), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti), con conseguente slittamento del Giudizio di parificazione (13 ottobre 2016), risulta approvata oltre i termini di legge (31 luglio ex art. 50 del D.Lgs 118/2011) con ciò svuotando la funzione dello strumento in esame, tipicamente di aggiornamento, a metà anno, della programmazione di bilancio, al fine di conferire flessibilità alla stessa sulla base delle mutate realtà economico-finanziarie sopravvenute.

La legge in esame, inoltre, non rispetta l’art. 50, c. 2 del D.Lgs. n. 118/2011 il quale prevede che “*La legge di assestamento del bilancio dà atto del permanere degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, assume i necessari provvedimenti di riequilibrio.*” poiché dà atto del permanere degli equilibri di bilancio solo in conto competenza e non anche per la cassa (v. punto 6 della Nota integrativa).

La Nota integrativa, di cui all'art. 50, c. 3, D.Lgs. 118/2011, illustra come con la manovra di assestamento vengano autorizzate, nel triennio 2016-2018, maggiori spese per circa € 63,5 milioni, di cui 61,2 milioni nel 2016.

Nel dettaglio, la copertura finanziaria dovrebbe essere garantita:

- per 35,10 milioni con l'utilizzo delle entrate derivanti dalla manovra regionale relativa all'anno di imposta 2015 in eccesso rispetto alla necessità di copertura del disavanzo sanitario relativo a tutto il 31 dicembre 2014, così come stabilito dal Tavolo tecnico di verifica degli adempimenti regionali di concerto con il Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza;
- per 7,5 milioni per maggiori entrate a titolo di "IVA non Sanità", previste in via prudenziale in misura inferiore in sede di approvazione del Bilancio di previsione 2016;
- per 5,9 milioni per maggiori entrate derivanti dal versamento da parte degli agenti della riscossione di somme relative alla tassa automobilistica riscossa mediante iscrizioni a ruolo non previste nel Bilancio 2016;
- per 5,4 milioni dal risparmio derivante dalla minore spesa per minori interessi e rimborsi inerenti a mutui con la rata in scadenza a dicembre 2016;
- per 7,2 milioni per minori fabbisogni emersi nel corso della gestione dell'anno in corso.

A tale proposito, si deve rilevare che l'art. 17, c. 1-bis, L. 196/2009, prevede che *"Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica"* (sull'applicabilità di tale disposizioni alla normativa regionale quali "principi di carattere generale", v. Sezione controllo Lombardia n. SRCLOM/226/2015/RQ e Sezione controllo Liguria n. SRCLIG/52/2015/RQ).

Non risultano esposti, per contro, le modalità di quantificazione delle numerose maggiori spese, per le quali solo vengono elencati alcuni importi (gli incrementi hanno riguardo *"in via principale"*) senza che sia evincibile il criterio o la stima per la loro determinazione il che impedisce la verifica della credibilità, sufficiente sicurezza, non arbitrarietà e razionalità della copertura finanziaria (*ex plurimis*, Corte cost. n. 70 del 2012 e, da ultimo, Corte. cost. 183/2016).

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 41 – “Istituzione della Riserva naturale regionale delle Valli Cupe” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016. Pubblicata errata corregge sul BURC n. 126 del 28 dicembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa di consiliare (P.L. 104/X), ai sensi della L. 394/1991, in attuazione dell'art. 2, lett. r) dello Statuto regionale e dell'art. 6 della L.R. 10/2003, istituisce una nuova riserva naturale regionale con natura di ente di diritto pubblico la cui gestione è demandata al Comune di Sersale.

L'art. 6, inoltre, stabilisce che la Regione eroghi con un contributo annuale, da determinarsi in sede di approvazione della legge di stabilità, per le spese di funzionamento della riserva naturale regionale delle Valli Cupe sostenute dal Comune di Sersale.

**PROFILI FINANZIARI:** all'art. 11 è dettata la “*Norma finanziaria*” in base alla quale “*1. Gli oneri derivanti dalla presente legge sono a carico dell'Ente gestore. 2. La Regione Calabria sostiene le attività di cui all'articolo 3 della presente legge, unicamente attraverso l'erogazione di un contributo annuale a favore dell'ente gestore, compatibilmente alle risorse disponibili nel bilancio regionale. 3. Per l'esercizio finanziario 2017, il contributo di cui al comma 1, è determinato in € 100.000,00 con allocazione alla Missione 09 - Programma 05. 4. A decorrere dall'anno 2018, il contributo di cui ai precedenti commi è corrisposto previa rendicontazione da parte dell'Ente gestore, corredata dalla documentazione comprovante la spesa sostenuta e gli obiettivi raggiunti. 5. Alla copertura degli oneri finanziari a carico della Regione Calabria, per come previsti dai commi 2 e 3, si fa fronte, per l'anno 2017, con la disponibilità esistente alla Missione 20 - Programma 3 “Altri fondi” - capitolo U0700110101- inerente al “Fondo occorrente per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezioneranno dopo l'approvazione del bilancio, recanti spese di parte corrente”, mentre, per gli esercizi successivi, nei limiti consentiti dalle effettive disponibilità di risorse autonome, per come stabilito dalla legge di approvazione del bilancio di previsione della Regione”.*

La stesura definitiva della norma finanziaria è risultante dal parere, favorevole, della Commissione Bilancio che ha modificato radicalmente quella originariamente proposta (che prevedeva un contributo di € 300.000 per il 2016 da allocare negli UPB 3.1.01.2, “Ambiente”, 3.1.01.4 “Interventi di tutela delle risorse naturali e ambientali nonché la valorizzazione e lo sviluppo delle attività economiche non agricole” e 3.2.01.01 “Interventi di educazione ambientale e per la tutela e valorizzazione dell'ambiente”, da coprire con il ricorso al FNOL di parte corrente).

Nella Relazione tecnico-finanziaria allegata al testo definitivo si riproduce letteralmente il contenuto della norma finanziaria mentre nella Relazione redatta dagli Uffici del Consiglio regionale con valore meramente illustrativo, si precisa che *“Per la quantificazione degli oneri si è adoperato il criterio della fissazione di un tetto massimo di spesa”*.

Ciò premesso, posto che non è in alcun modo quantificato l'onere che dovrebbe sostenere il Comune di Sersale per la gestione della riserva naturale regionale attribuita dalla legge in esame, il contributo a carico della Regione Calabria deve essere interpretato come oggetto di un'erogazione *una tantum* per il 2017 (esso non è previsto per il 2016, il che comporta la sua non erogabilità per tale esercizio) posto che per gli esercizi successivi a tale esercizio risulta una totale assenza di quantificazione, rinviata alla condizione della rendicontazione delle spese sostenute dall'Ente e al raggiungimento di non meglio precisati obiettivi.

Ne deriva una violazione dei principi della contestualità della copertura finanziaria e un'alterazione dei rapporti tra legislativo ed esecutivo (Corte cost. 192/2012 e 115/2012).

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 42 – “Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze ai sensi dell’art.73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i.” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 193/X), ai sensi dell’art. 73, c. 1, lett. a) del D.Lgs. 118/2011, riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione Calabria, derivanti da sentenze e altri titoli esecutivi, per la complessiva somma di € 263.537,16, per come dettagliato nella Tabella allegata alla legge in esame.

**PROFILI FINANZIARI:** l’art. 2, rubricato *“Copertura finanziaria”*, prevede che alla copertura finanziaria si provveda con le risorse allocate al capitolo 8201043801 dello Stato di previsione della spesa del bilancio 2016 recante *“Fondo per debiti nei confronti di enti, persone fisiche e giuridiche, istituzioni ed organismi vari derivanti da attività dell’amministrazione regionale (art. 9, comma 4, della legge di Bilancio 2016)”*.

Il Collegio dei revisori dei conti ha espresso favorevole (verbale 137/2016).

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario.

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 43 – “Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (collegato alla manovra di finanza regionale per l’anno 2017)” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016)**



La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 194/X), prevede diverse disposizioni rilevanti in tal sede.

L'art. 5 reca modifiche alla L.R. 11/2015 (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2015) in materia di razionalizzazione delle spese delle società partecipate e degli enti c.d. sub-regionali.

In particolare, è abrogato l'art. 1, cc. 2, 4 e 7, sui meccanismi di riduzione dei costi generali delle società a partecipazione regionale determinando una normativa di risulta meno severa (mero obbligo di riduzione rispetto al 2014) rispetto a quella previgente.

È stato inserito, per contro, un nuovo art. 2-bis, che prevede “sanzioni” in caso di mancata riduzione della spesa: riduzione al 20% dei benefici economici spettanti al raggiungimento degli obiettivi individuali a carico dei Dirigenti generali dei Dipartimenti vigilanti che non provvedono alle verifiche sul contenimento della spesa oltre che riduzione dei trasferimenti a carico del bilancio regionale a favore degli enti strumentali, ausiliari o vigilati dalla Regione, in misura pari alle eccedenze di spesa risultanti dalle verifiche, in caso di mancato rispetto dei limiti di spesa annuali, per come previsti dalle vigenti norme in materia di contenimento della spesa.

Con l'art. 12, c. 1, inoltre, si modifica l'art. 7, c. 6 della L.R. 24/2013 (“*Riordino enti, aziende regionali, fondazione, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità*”) stabilendosi che il trattamento economico del Dirigente generale dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica regionale (ATERP) sia equiparato a quello previsto, ai sensi dell'art. 25, c. 4 della L.R. 7/1996 (“*Norme sull'ordinamento della struttura organizzativa della Giunta regionale e sulla dirigenza regionale*”), dal contratto collettivo per il personale con qualifica dirigenziale del Comparto Regioni - Enti Locali per la massima posizione dirigenziale.

L'art. 33, rubricato “*Norma in materia di funzioni delle disciolte associazioni di divulgazione agricola*”, stabilisce che, a seguito dell'avvenuto scioglimento delle associazioni di divulgazione agricola, le cui funzioni sono state nuovamente trasferite alla Regione Calabria, ai sensi del combinato disposto dell'art. 1, c. 89 L. 56/2014 (“*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*”), e dell'art. 1, L.R. 14/2015 (“*Disposizioni urgenti per l'attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56*”), il personale proveniente da tali associazioni, già in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato con la Regione Calabria, ai sensi dell'art. 42, c. 4, della L.R. 15/2008 (“*Collegato alla manovra di finanza*”

regionale per l'anno 2008”), “rimane collocato nei ruoli della Regione Calabria alle medesime condizioni sussistenti al momento del subentro, nelle more della definizione delle procedure di selezione pubblica per l'approvvigionamento delle suddette professionalità, fermo restando il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica”.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 35, reca una “Clausola di invarianza finanziaria”, in base alla quale “Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

Con riferimento alle modifiche di cui all'art. 5 sui meccanismi di contenimento delle spese delle società partecipate, si rileva che le stesse comportano un minore automatismo e una possibile diminuzione dei meccanismi di contenimento della spesa, ancorati, anziché a percentuali predefinite, a un semplice obbligo di riduzione, ancorché irrisorio, della spesa rispetto al valore di riferimento (spesa del 2014).

La Relazione tecnico-finanziaria è priva di una qualunque stima dei possibili effetti finanziari derivanti dalla nuova disciplina.

Per quanto riguarda la definizione del trattamento economico del Dirigente generale dell'ATERP, non è dato conoscere, sulla base della documentazione acquisita, se tale modifica normativa, che comunque si sostanzia nell'introduzione, rispetto al passato, di un tetto di spesa, comporti o meno un incremento di oneri rispetto alla precedente disciplina in base alla quale, sulla base del rinvio all'art. 4 della medesima L.R. 24/2013, solo si prevedeva che il trattamento lordo fosse deciso nel provvedimento di nomina, senza indicazione di un valore di riferimento né espressamente né per relationem.

Con riguardo al personale delle disciolte associazioni di divulgazione agricola, come è stato ripetutamente rilevato nel corso della presente Relazione, occorre sottolineare la mancata stima della spesa occorrente alla realizzazione dell'intervento in esame.

Risulta assente, infatti, la precisa individuazione delle risorse occorrenti al definitivo assorbimento del personale in esame, genericamente e implicitamente riferibile alle dotazioni finanziarie già esistenti per il personale regionale, rispetto alle quali, a fronte di una carente quantificazione della spesa per il nuovo intervento, non è dato verificare l'attendibilità ed effettività della copertura finanziaria.

Anche stavolta, pertanto, non risulta rispettato il dettato dell'art. 17, c. 6-bis della L. 196/2009, il quale stabilisce che “Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi

*di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”.*

Rimane fermo, infatti, 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualevolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 44 – “Legge di stabilità regionale 2017” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016).**

La legge in epigrafe, di iniziativa della Giunta regionale (P.L. 195/X), per ciò che rileva in tal sede, prevede quanto segue.

Con l'art. 3 è abrogato l'art. 17 della L.R. 47/2011 (*“Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2012”*) che istituisce l'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore degli Aeromobili (IRESA).

Nella Relazione illustrativa si giustifica tale scelta in ragione della volontà di favorire il settore del trasporto aereo e delle attività turistiche regionali senza incidere negativamente sulle entrate regionali in considerazione di *“rapporto costi-benefici”* registrati nella gestione del tributo, il cui gettito risulta pari a € 0,00.

Con l'art. 7, rubricato *“Cause di non punibilità”*, si stabilisce che non siano rimosse, su istanza dell'interessato e previa rinuncia ad eventuali contenziosi, le sanzioni applicate ai gestori delle discariche, operanti quali sostituti di imposta del tributo regionale di cui alla L.R. 16/2000 (*“Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi”*), ove essi non abbiano adempiuto ai propri obblighi di sostituti dell'imposta sulla discarica dei rifiuti solidi urbani, per avere subito, durante il periodo della gestione commissariale e fino alla annualità tributaria successiva all'entrata in vigore della L. 56/2014

(*“Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”*), un inadempimento da parte dei conferitori pubblici.

Nella Relazione illustrativa si giustifica la non applicabilità di dette sanzioni con la circostanza per cui i conferitori pubblici, soggetti sottoposti effettivi al tributo, adducendo lo stato di emergenza nella gestione del ciclo dei rifiuti, non adempievano alla quota di sovraccosto tributario che i gestori, in qualità di sostituti, avrebbero dovuti riversare alla Regione.

La norma, quindi, risponderrebbe all'esigenza di *“evitare l'irrogazione di sanzioni a soggetti privi di responsabilità nell'omissione tributaria, e di deflazionare il relativo contenzioso”*.

Con l'art. 9 si prevede l'adozione di un Regolamento per le concessioni di beni del demanio idrico di competenza regionale, in considerazione, come descritto nella Relazione illustrativa, dell'avvenuta riassunzione in capo alla Regione delle competenze relative alla materia a seguito della L.R. 14/2015.

Nella Relazione illustrativa, inoltre, si afferma che i relativi costi legati agli adempimenti istruttori, ivi inclusi quelli di sopralluogo, *“è opportuno”* siano *“almeno in parte sostenuti dai richiedenti”* e, a tal fine, si prevede l'adozione di un piano tariffario dettagliato.

Si stimano le entrate e le correlate spese in € 30.000,00.

Nella norma in esame non risulta nulla di tutto ciò.

L'art. 10 prevede l'adozione di piano tariffario relativo alle istruttorie ed al rilascio di autorizzazioni, previste dal Titolo I, Capo IV del D.Lgs. 152/2006 (*“Norme in materia ambientale”*), nonché ai pareri previsti dall'art. 29 del medesimo decreto legislativo nell'ambito del procedimento per l'autorizzazione unica ambientale (AUA), in ragione, come chiarito nella Relazione illustrativa, della riassunzione in capo alla Regione delle competenze in materia a seguito della L.R. 14/2015.

Si stimano le entrate e le correlate spese in € 15.000,00.

Anche in tal caso, nella norma in esame non risulta nulla di tutto ciò.

L'art. 16 contiene le seguenti nuove autorizzazioni di spesa per il 2017 e le relative allocazioni a valere sul Bilancio di previsione 2017-2019:

- € 75.000,00 per l'adozione dei provvedimenti di acquisizione dei beni immobili utilizzati per scopi di interesse pubblico, modificati in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità di cui all'art. 42-bis del D.P.R. 327/2001 (*“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di*

- espropriazione per pubblica utilità*”), a valere sulle risorse allocate al Programma U.08.01 *“Urbanistica e assetto del territorio”*;
- € 150.000,00 per il funzionamento delle Commissioni provinciali per gli espropri di cui all’art. 41 D.P.R. 327/2001, *cit.*, le cui competenze, a seguito della L.R. 14/2015 (*“Disposizioni urgenti per l’attuazione del processo di riordino delle funzioni a seguito della legge 7 aprile 2014, n. 56”*), sono state riassunte dalla Regione, con allocazione al Programma U.18.01 *“Relazioni finanziarie con le altre autonomie territoriali”*;
  - € 129.000,00 per il cofinanziamento del Programma comunitario LIFE-Natura e Biodiversità 2012 - Progetto *“Land and seactions for conservation of Caretta Caretta in its most important italian nesting group (Ionian Calabria)”*, con allocazione della spesa al Programma U.09.05 *“Aree protette, parchi naturali, protezione naturalistica e forestazione”*;
  - € 530.000,00 per l’esercizio delle attività relative alla gestione e manutenzione delle piccole derivazioni di acque pubbliche e delle concessioni di aree demaniali di cui al R.D. 1775/1933 e al D.Lgs. 152/2006, le cui competenze, a seguito della L.R. 14/2015, sono state riassunte dalla Regione;
  - € 100.000,00 quale contributo al Centro regionale di neurogenetica di Lamezia Terme, con allocazione al Programma U.13.07, dedicato alle *“Ulteriori spese in materia sanitaria”*;
  - € 3.000.000,00 per la copertura dei debiti pregressi maturati al 31 dicembre 2014 per le prestazioni socio sanitarie erogate dalla Regione, con allocazione al Programma U.12.07, dedicato alla *“Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitarie sociali”*;
  - € 500.000,00 per la sistemazione di aree da adibire a mercati comunali destinati alla commercializzazione dei prodotti agricoli e artigianali locali, con allocazione della spesa al Programma U.14.02, dedicato al *“Commercio-reti distributive-tutela dei consumatori”*;
  - € 50.000,00 a favore dell’Osservatorio politiche pubbliche per le autonomie dell’Università Mediterranea di Reggio Calabria con allocazione della spesa al Programma U.04.04, dedicato alla *“Istruzione universitaria”*;
  - € 90.000,009 per sostenere le spese di organizzazione dei Comuni che ospitano il Giro d’Italia, con allocazione al Programma U.06.01, dedicato allo *“Sport e tempo libero”*;
  - € 300.000,00 per incentivare il turismo scolastico e sociale nel territorio dei Parchi nazionali della Calabria, con allocazione della spesa al Programma U.07.01, dedicato allo *“Sviluppo e valorizzazione del turismo”*;

- € 100.000, a favore dell'Adspem Fidas Onlus di Reggio Calabria per l'acquisto di un'autoemoteca con allocazione della spesa al Programma U.13.07, dedicato alle "Ulteriori spese in materia sanitaria".

Con l'art. 17 si recano modifiche all'art. 1 della L.R. 39/2012, rubricato "Istituzione della Struttura Tecnica di Valutazione VAS-VIA-AIA-VI" con l'intento, come dichiarato nella Relazione illustrativa, di incentivare il reclutamento dei relativi componenti (complessivamente massimo 23) che possono essere selezionati tra il personale della Regione o, in caso di esito negativo delle procedure di selezione, mediante il ricorso a professionalità esterne all'Amministrazione regionale.

In detta Relazione di accompagnamento si forniscono i criteri per la quantificazione della spesa nell'ipotesi di maggior sfavore per la Regione ovvero di ricorso al conferimento di 23 incarichi esterni (maggiormente onerosi rispetto a quelli interni) del valore ciascuno di € 33.000,00 annui (importo massimo), pari all'importo dell'indennità annua prevista per i componenti delle strutture ausiliare (€ 22.000,00), maggiorata del 50% (€ 11.000,00), per una spesa complessiva di € 750.000,00 all'anno.

Agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo in esame, il medesimo art. 17, c. 2, prevede che si provveda per € 450.000,00 con le somme accertate e riscosse al Titolo 3 "Entrate extratributarie", a titolo di oneri istruttori sulla base delle tariffe da applicare ai proponenti previste dalla normativa vigente in materia di valutazioni ambientali ed iscritte al Programma U.09.02 dello Stato di previsione della spesa (capitoli U3201016101, U3201016102 e U3201016103 dedicati alle spese per il funzionamento delle strutture in esame) e per € 300.000,00 con le ulteriori risorse regionali disponibili al medesimo Programma U.09.02 (capitolo U3201015603, dedicato alle spese per l'esercizio delle funzioni e dei compiti in materia ambientale).

Occorre considerare, tuttavia, che il nuovo c. 2-*quinqies* dell'art. 1, comma introdotto dalla legge in esame, prevede che agli oneri per il trattamento economico accessorio del personale in esame si faccia fronte con le risorse finanziarie specificate al c. 7 del medesimo art. 1 della L.R. 39/2012 (ovvero nei limiti delle entrate accertate e riscosse a titolo di oneri istruttori, di cui ai precedenti commi, mediante l'istituzione di un apposito capitolo dell'entrata nell'UPB 3.4.02 e del corrispondente capitolo della spesa nell'UPB 3.2.01.01.) e, comunque entro il limite dell'importo dell'indennità prevista per i componenti delle strutture ausiliarie di cui al poc'anzi descritto c. 2-*quater*.

L'art. 18 dispone, per l'esercizio finanziario 2017, uno stanziamento destinato agli interventi di cui alla L.R. 10/2012 (*“Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento”*) per € 50.000,00 con allocazione al Programma U.04.06 dedicato ai *“Servizi ausiliari all'istruzione”*.

L'art. 19 provvede al rifinanziamento degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa per gli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019 in rispettivamente € 268.089.713,94, € 260.427.292,86 ed € 260.417.293,87, così come indicato nella Tabella C allegata alla legge in esame.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 20, rubricato *“Norma finanziaria”*, prevede che *“Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte, ai sensi del D.Lgs. 118/2011, con le risorse evidenziate nella parte entrata del bilancio 2017-2019. 2. Le tabelle A, B e C, allegate alla presente legge, danno la dimostrazione analitica della nuova spesa autorizzata con riferimento alle leggi organiche, ai Programmi e ai capitoli della spesa”*.

La legge in esame si dimostra carente, nella definizione delle modalità di quantificazione della spesa e delle modalità di copertura finanziaria, sotto vari profili.

Innanzitutto, non risultano quantificate le minori entrate di cui agli artt. 3 e 7.

A tale proposito, è noto ed evidente che l'onerosità di una disposizione discende non solo dalla previsione delle maggiori spese, ma anche dalle minori entrate che alimentano il bilancio regionale, rispetto alle quali, pertanto, occorre prevedere la relativa (sostitutiva) copertura finanziaria (rispetto a un invariato livello della spesa).

Con gli artt. 9 e 10, in materia di riassunzione in capo alla Regione delle competenze a seguito della L.R. 14/2015, si riproducono le medesime considerazioni già svolte in riferimento al complesso processo di riallocazione delle funzioni provinciali.

Nel caso specifico, solo nella Relazione di accompagnamento (e non nella norma) sono quantificate le spese e le entrate che dovrebbero derivare dall'intervento in esame senza che, tuttavia, sia possibile una verifica della relativa attendibilità essendo stati omessi i relativi criteri di quantificazione e le modalità di reperimento delle relative risorse.

Ugualmente indeterminate si dimostrano le previsioni di cui all'art. 11 in materia di ispezioni ambientali, per le quali è assente la quantificazione della spesa prevista e non sufficientemente determinata la relativa copertura (genericamente riferita alle, non quantificate, entrate da proventi derivanti dall'applicazione della sanzioni amministrative pecuniarie in materia di AIA).

Analogamente, ancora, non sono espressi i criteri di quantificazione delle molteplici nuove spese di cui all'art. 16, delle quali, pertanto, non è dato verificare la relativa congruità.

Inoltre, rimane sprovvista di copertura finanziaria la spesa prevista per il trattamento economico accessorio del personale da destinare, ai sensi dell'art. 17 alle Strutture tecniche di valutazione.

Ulteriormente, alla stessa stregua delle altre autorizzazioni di spesa previste nella legge in esame, non risultano esplicitati né i criteri di quantificazione della spesa di cui all'art. 18 per gli interventi a favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento né la relativa copertura finanziaria.

Infine, e allo stesso modo, risultano le medesime carenze sopra rilevate, sia della fase della quantificazione della spesa che della relativa copertura, per i nuovi stanziamenti occorrenti al rifinanziamento delle leggi regionali di spesa di cui all'art. 19.

In conclusione, in disparte ogni valutazione in merito al rispetto della nuova struttura e dei contenuti della legge di stabilità regionale ai sensi del D.Lgs. 118/2011 (con tale strumento si provvede, tra l'altro, al rifinanziamento delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative e alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione e altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti), si rileva, per ciò che interessa tal sede, l'assenza di una chiara rappresentazione delle modalità e dei criteri di quantificazione delle spese previste.

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 45 – “Bilancio di previsione finanziario della Regione Calabria per gli anni 2017 – 2019” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016. Pubblicata errata corregge sul BURC n. 126 del 28 dicembre 2016)**

La legge in epigrafe sarà oggetto di specifica analisi ai sensi dell'art. 1, c. 3, D.L. 174/2012.

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 46 – “Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale)” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 178/X), reca modifiche alla L.R. 21/2010, con lo scopo di ampliare la portata normativa del c.d. “Piano Casa” agli immobili esistenti alla data del 31/12/2015 e con proroga al 31/12/2018 del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di natura edilizia.



Come chiarito nella Relazione di accompagnamento, inoltre, si persegue un adeguamento al D.Lgs. 222/2016, recante la *“Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124”*.

PROFILI FINANZIARI: l'art. 2 reca una *“Clausola di neutralità finanziaria”*, in base alla quale *“Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*.

La Sezione non ha rilievi di ordine finanziario da formulare.

**Legge regionale 27 dicembre 2016, n. 47 – “Legge 194/1978. Norme per la corretta applicazione sul territorio regionale” (BURC n. 125 del 27 dicembre 2016.)**

La legge in epigrafe, di iniziativa consiliare (P.L. 139/X), detta norme al fine di attuare correttamente nel territorio regionale la L. 194/1978 (*“Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza”*).

PROFILI FINANZIARI: l'art. 4 reca una *“Clausola di invarianza finanziaria”* in base alla quale *“Per l'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge, la Regione Calabria provvede con risorse umane e strumentali già disponibili e senza oneri aggiuntivi per la finanza regionale”*.

La Relazione tecnico-finanziaria chiarisce che *“la mobilità del personale per garantire il servizio di IVG (interruzione volontaria della gravidanza, n.d.r.) come la realizzazione dell'elenco dei medici e infermieri obiettori discendono dall'applicazione e previsione contenute nella legge 194/1978”*.

Occorre rilevare che il Dipartimento Bilancio della Regione, con nota 0319115 del 21 ottobre 2015, dopo aver sollecitato l'acquisizione del parere del competente Dipartimento al fine di valutare il coordinamento con le disposizioni del Piano di rientro sanitario, rileva l'incompletezza e la contraddittorietà della Relazione tecnico-finanziaria nella misura in cui non specifica gli oneri che potrebbero discendere dalla mobilità del personale per garantire l'erogazione del servizio in esame e non indica il capitolo di Bilancio sui quali trasferire le risorse dello Stato a ciò destinata.

Nel testo definitivo sia della legge che della Relazione tecnico-finanziaria non è dato accoglimento a tali indicazioni.

Come già si è avuto modo di rilevare in riferimento a molteplici leggi regionali per l'esercizio in corso, se una maggiore efficienza della spesa già stanziata per una certa struttura o ente è obiettivo auspicabile e, di per sé, neutro nell'equilibrio finanziario interno di una manovra di bilancio, non si può normativamente assumere un tale risultato prescindendo dallo studio della relativa fattibilità, seppure presuntiva.

E' violato, pertanto, il dettato dell'art. 17, c. 6-bis della L. 196/2009, in base al quale *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

È stata ampiamente chiarita, infatti, l'irrilevanza di una generica declatoria circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o di minori entrate non confortata da un'adeguata rappresentazione dell'iter valutativo che ha condotto a una tale conclusione, stabilendo 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”* (Corte cost. 115/2012) in quanto permane un *“onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniqualvolta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche”* (Corte cost. 141/2010).

Ciò premesso, la previsione di una clausola di invarianza finanziaria si risolve in una mera clausola di stile in *“assenza però di indicazioni circa il relativo organico e la disponibilità dei mezzi necessari per il loro funzionamento, nonché senza stabilire che (...) si debba provvedere mantenendo invariati i costi complessivi sopportati dagli enti per il personale impiegato (...)”* (Corte cost. 106/2011).



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA**  
**Area assistenza Commissioni**  
**Ufficio Commissione speciale di Vigilanza**

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

**ANNO 2016**

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

La presente relazione presentata, ai sensi dell'art. 34, comma 3, lettera e) del Regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria, ha il compito di riferire alle commissioni permanenti per materia e al Consiglio regionale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell' anno 2016, nonché sulle tecniche utilizzate per la quantificazione degli oneri.

### **LE MODALITÀ DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI SPESA**

A decorrere dall' esercizio 2014, è divenuto vigente il nuovo testo dell'art. 81 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 20/4/2012 n. 1, che al comma 3, ribadisce che “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”.

La citata norma deve essere coordinata con il novellato primo comma dell'art. 97 della Costituzione, aggiunto dall'art. 2 della citata legge costituzionale che impone a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

L'art. 17 della L. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) individua in via tassativa, le seguenti modalità di copertura finanziaria delle leggi :

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, essendo 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;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

- 
- c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; si esclude comunque che la copertura di nuovi o maggiori oneri di arte corrente avvenga attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

La Corte costituzionale intervenuta più volte sul punto ha precisato che la L. 196/2009, ed in particolare l'art. 17, costituisce una regola dell'indefettibile principio di equilibrio di bilancio espresso dall'art. 81, quarto comma della Costituzione, e che il citato art. 17 trova applicazione anche per le leggi regionali.

L'art. 81 della Costituzione richiede, pertanto, chiarezza nella previsione delle spese le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla.

In tale contesto si inserisce l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, convertito in legge n. 213/2012, che ha previsto una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, redatta ogni sei mesi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e trasmessa ai Consigli regionali.

Il successivo comma 8 dispone che tale relazione venga trasmessa, altresì, “alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza”.

La disposizione riproduce, eccezion fatta per la diversa cadenza temporale, quanto già previsto per la legislazione statale di spesa dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196/2009.

Come rimarcato nella relazione di accompagnamento alla legge di conversione n. 213/2012, con l'estensione delle relazioni alla legislazione di spesa regionale “si è voluto arricchire il patrimonio conoscitivo per le assemblee consiliari circa le questioni di copertura che, come noto, sono di elevato tasso di tecnicismo finanziario contabile e possono offrire al legislatore regionale utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa”.

Tale previsione normativa conferma il ruolo, attribuito nell'ordinamento alla Corte dei conti, di controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

riferimento a parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali vincoli trovano presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura indipendente, garante dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse (Corte Cost., sent. n. 60/2013).

A mente di quest'ultima disposizione, infatti, (anche) i disegni di legge regionale e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale, che comportino conseguenze finanziarie, devono essere corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione legislativa, nonché sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente, 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. Alla relazione deve essere allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sul saldo netto da finanziare del bilancio regionale (in sostanza, sul risultato d'amministrazione), sul saldo di cassa (risultato di cassa) e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede consiliare.

Ferma restando l'autonoma disciplina della materia rimessa a ciascuna Regione, può ritenersi che anche le Commissioni consiliari regionali competenti, in modo analogo alle Commissioni parlamentari, possano richiedere la relazione in discorso per tutte le proposte legislative e gli emendamenti sottoposti al loro esame, per avere piena contezza, mediante tale verifica tecnica, della quantificazione degli oneri conseguenti alla nuova normativa. Infine, in merito alle modalità di redazione della relazione tecnica, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 10/2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), ha affermato che il richiamo alle modalità dinamiche di gestione dell'equilibrio del bilancio denota chiaramente come la funzione della relazione tecnica non sia di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. La relazione tecnica di accompagnamento

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

all’iniziativa legislativa, pertanto, dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, sia l’illustrazione argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio.

## **LE FONTI NORMATIVE DELLA REGIONE CALABRIA IN MATERIA**

Ciascuna Regione, alla luce dell’art.19 della legge n. 196/2009, deve prevedere nel proprio corpo normativo un’esplicitazione del principio generale contenuto nell’art. 81 Cost. e, nell’ambito della propria autonomia organizzativa, anche tenendo conto dell’elaborazione del principio stesso operato dalla giurisprudenza costituzionale, disciplinare in via generale le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa.

### **1. Le fonti normative regionali di primo grado**

Lo Statuto della Regione Calabria, approvato con legge regionale n. 25 del 19 ottobre 2004, contiene alcune disposizioni inerenti la quantificazione degli oneri discendenti dalle legge regionali e la relativa copertura.

In particolare, l’art. 52 (“Ordinamento contabile”) dispone che “ogni altra legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”.

Sul piano procedurale l’articolo 28 (“Commissioni permanenti”) prevede che, nell’ambito dell’Assemblea legislativa, siano istituite Commissioni permanenti per il preventivo esame di tutti i progetti di legge e degli altri provvedimenti di competenza dell’Assemblea. Queste ultime esprimono, fra l’altro, i pareri loro attribuiti dalle leggi e dai regolamenti.

L’art 39, nel disciplinare il potere di iniziativa, dispone che quest’ultimo si esercita, da parte dei soggetti competenti, mediante presentazione al Presidente dell’Assemblea di progetti di legge, redatti in articoli e corredati di una relazione

---

A cura degli uffici burocratici dell’Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

descrittiva (è riservata alla Giunta regionale l'iniziativa relativa alle leggi di approvazione del bilancio e agli atti ad esse collegati)e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico finanziaria.

## **2. Le fonti normative regionali di secondo grado**

In materia corre l'obbligo di esaminare il Regolamento interno del Consiglio regionale della Calabria, approvato con Deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005, che, all'art. 63, dopo aver individuato i soggetti cui spetta l'iniziativa legislativa, dispone che quest'ultima si eserciti mediante la presentazione al Presidente del Consiglio di proposte redatte in articoli, illustrate da una relazione descrittiva e, nel caso comportino spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria (alla sola Giunta è invece riservata l'iniziativa legislativa relativa alle leggi di approvazione del bilancio e agli atti ad esse collegati).

E di seguito, all' art.64, comma 2, (Ammissibilità delle proposte di legge) si prevede che “Il Presidente del Consiglio con decisione motivata dichiara inammissibili le proposte di legge ai sensi del primo comma dell'art. 63, nel caso in cui siano palesemente esorbitanti da ogni profilo di competenza regionale, ovvero manchino dell'articolato o della relazione descrittiva o, nel caso in cui comportino oneri a carico del bilancio della Regione, manchino della relazione tecnico finanziaria”.

Nello specifico, l'art. 72 del Regolamento interno dispone che tutti i progetti di legge che prevedono entrate o spese sono trasmessi anche alla Commissione programmazione e bilancio che, dopo la conclusione dell'esame nella Commissione competente per materia, esprime un parere di compatibilità del progetto con il bilancio annuale e pluriennale della Regione.

Tale parere deve essere nuovamente richiesto dalla Commissione competente per materia qualora nel testo dei progetti di legge esaminati siano state introdotte modifiche impicanti entrate o spese.

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza



Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

Il successivo art. 93 prevede, invece, che la presentazione di un emendamento, comportante maggiori spese o minori entrate, sia necessariamente accompagnato da una relazione tecnica di esplicitazione della copertura.

Alla luce di quanto sopra, tutti i disegni di legge alla luce delle norme costituzionali e legislative ordinarie esposte nei precedenti paragrafi, debbano essere corredati con la citata scheda degli elementi finanziari.

Quest'ultima oltre a definire gli obiettivi del disegno di legge, contiene i seguenti elementi:

- analisi degli effetti finanziari del provvedimento, sia in termini di entrata che di spesa (con indicazione analitica dell'articolo/comma interessato, della natura dell'entrata o della spesa, dell'importo in corso e a regime);

- metodi utilizzati per la quantificazione, con relative fonti e dati di riferimento;

- norme abrogate e destinazione dei fondi da queste ultime stanziati;

- proposta di reperimento dei fondi a copertura della legge di spesa.

Il Settore risorse finanziarie e bilancio, dovrebbe indicare il “Prospetto di copertura finanziaria” per ogni esercizio compreso nel bilancio pluriennale:

- l'importo degli oneri discendenti dalla legge (precisando se di parte corrente o in conto capitale);

- l'importo annuo a regime, l'anno di scadenza degli effetti della legge e l'importo complessivo a carico della finanza regionale ;

- i mezzi di copertura (elencati in utilizzo di fondi speciali, riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, copertura a carico del bilancio, modifiche legislative che comportino nuovi o maggiori entrate);

- rappresentazione degli effetti finanziari su saldo netto, fabbisogno di cassa e indebitamento per gli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

## **LE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI E LE MODALITA' DI COPERTURA NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E CONTABILE**

La Corte Costituzionale ha in più occasioni e da più tempo, ritenuto applicabile anche alle Regioni l'obbligo “di copertura finanziaria” delle leggi di spesa, sul presupposto che tale principio costituisce una regola generale per l'equilibrio dei bilanci pubblici.

Tale indirizzo giurisprudenziale, ora recepito in legge (art. 19 legge n. 196/2009), ha preso avvio dalla sentenza n. 9/1958, in cui è messo in luce che la disposizione dell'allora vigente art. 81, comma 4, della Costituzione, secondo la quale ogni legge istitutiva di nuova spesa deve indicare i mezzi per farvi fronte, riguarda, oltre che lo Stato, anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi alla fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi. Medesimo principio è riprodotto nella successiva evoluzione giurisprudenziale.

Con particolare riferimento alla diretta applicabilità, anche alle Regioni, delle disposizioni della legge di contabilità n. 196 del 2009, la Corte ha fatto chiarezza con la recente sentenza n. 26/2013, in cui ha affermato che il principio dell'equilibrio di bilancio opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte.

### **1. L'assenza di indicazione di oneri e/o di coperture**

Numerose pronunce della Corte costituzionale hanno definito puntualmente le caratteristiche che deve rivestire la “copertura” delle leggi di spesa. Già dalla sentenza n. 30/1959 è stato chiarito che non si può assumere che mancando nella legge ogni

indicazione di copertura, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere, che vanno desunti invece dal contenuto della legge.

Utili indicazioni si traggono anche dalla sentenza n. 181/2013. Nel caso di specie

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

l'esame delle disposizioni impugnate evidenziava l'assenza di quantificazione della spesa in una legge della Regione Molise, e ciò in violazione dell'art. 19, comma 1, della legge n. 196/2009, il quale dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

La Corte ha rimarcato che tale norma, specificativa del precetto posto dall'art. 81, quarto comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

## **2. La quantificazione degli oneri finanziari dei provvedimenti legislativi**

L'operazione consiste nella valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della nuova previsione di legge. La quantificazione è altresì finalizzata ad individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri, in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio. La Corte costituzionale, in merito alla quantificazione degli oneri finanziari (presupposto all'individuazione di adeguate coperture), ha stabilito che essa è necessaria anche nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da rendere difficoltosa una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sent. n. 106/2011). Simile la motivazione di altra pronuncia, nella quale si è affermato che l'obbligo di quantificazione (e relativa copertura) sussiste anche nel caso in cui la legge ritenga la nuova spesa sostenibile con le risorse già stanziata a bilancio (sent. n. 115/2012). In quest'ultima occasione la Consulta ha avuto modo di affermare come la stima degli oneri e la copertura preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato, secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

### **3. Le clausole di neutralità o invarianza finanziaria**

Indicazioni interessanti sotto tale profilo si traggono dalla Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, approvata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 1/SSRRCO/RQ/14 del 18/02/2014. Nell'occasione è stato sottolineato come, da parte del legislatore nazionale, si continui a registrare un diffuso utilizzo dell'istituto della clausola di neutralità, senza però convincenti dimostrazioni circa la sua sostenibilità (atteggiata talvolta quale mera clausola di stile piuttosto che l'esito di un'adeguata ponderazione delle variabili rilevanti). Ciò, oltre a risultare in contrasto con il dettato della legge di contabilità, rischia di porre le premesse per un'incompleta applicazione della normativa. Inoltre la mancata o inefficace valutazione realistica degli oneri effettivi può creare le premesse per rendere necessario l'appostamento di nuovi stanziamenti nei bilanci successivi oppure nella legge di assestamento del medesimo anno. Da questo punto di vista le Sezioni Riunite ricordano come anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ritiene, in linea generale, insufficiente la mera apposizione in una legge di una clausola di neutralità ai fini del giudizio circa il corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, in presenza di oneri che si appalesano come ragionevolmente certi. Un'applicazione specifica dei predetti principi, che offre elementi di valutazione anche per le leggi regionali si trae dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 237/2013 (nonché dalle discendenti valutazioni condotte dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti nella deliberazione n. 12/RQ del 22/10/2013). Con tale sentenza la Corte ha dichiarato la non fondatezza di una questione di legittimità costituzionale concernente la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. ad opera sia di disposizioni della legge delega n. 148/2011, sia dei decreti legislativi n. 155 e 156 del 7 settembre 2012 in materia di riorganizzazione degli uffici giudiziari. I remittenti evidenziavano maggiori oneri, per realizzazioni e adeguamenti edilizi, per il trasporto di beni e fascicoli e per le indennità di trasferimento dovute ex lege ai magistrati che entrano a far parte dell'organico degli uffici giudiziari accorpanti, derivanti dalle norme denunciate, dato che il generico riferimento contenuto nel d.lgs. n. 155/2012 alle “risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente” non contiene

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

alcuna indicazione per l'analisi di fattibilità finanziaria della norma, né delle spese derivanti dalla piena e completa attuazione né della copertura in senso stretto costituita dall'indicazione delle specifiche fonti da cui reperire le risorse finanziarie.

Nel merito, la Corte Costituzionale ha ricordato i principi più volte affermati in materia, e cioè che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 213/2008 e n. 1/1966); che è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54/1983); che l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, considerando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384/1991). Dunque, secondo la Consulta, la presenza della clausola di invarianza e la credibilità dei prospettati risparmi di spesa, coerenti con la ratio delle delega legislativa, escludono la violazione dell'art. 81 Cost.

La dimostrazione nella relazione tecnica della neutralità finanziaria delle disposizioni non può definirsi esauriente se non accompagnata dall'illustrazione di elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità.

#### **4. Le clausole di salvaguardia**

Come noto la necessità di apporre ai provvedimenti legislativi un'apposita clausola di salvaguardia è contenuta nell'art. 17 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009, il cui comma 1 dispone che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, da intendersi come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano tali previsioni. È stato invece ribadito nelle relazioni quadrimestrali della Corte dei Conti, che la legge di contabilità, nel prevedere al verificarsi di certe condizioni la clausola di salvaguardia, non reca distinzioni in base alla natura dell'onere (che, in astratto, può consistere tanto in minori entrate quanto in nuove o maggiori spese). Inoltre, in tal modo, il sistema viene affinato da un utile

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

strumento di controllo sull'andamento, nel corso del tempo, dell'allineamento tra oneri e relative compensazioni.

## **5. Il rinvio della copertura alla legge di bilancio**

Una lettura congiunta dei diversi commi dell'art. 81 Cost. è offerta dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 66/1959 e n. 31/1961, in cui si collega il disposto del terzo comma, in base al quale con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", con il quarto, in cui si dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte. In sostanza non possono emanarsi disposizioni che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non si provvede con legge sostanziale anche all'indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri.

La Corte Costituzionale ha, infatti, chiarito che l'obbligo del legislatore regionale di indicare i mezzi di copertura di una nuova o maggiore spesa non può ritenersi assolto mediante l'autorizzazione a iscrizioni nel bilancio (sent. n. 16/1961), che non possono produrre alcun effetto ove non trovino corrispondenza in una legge sostanziale che preveda la spesa, nonché i mezzi per farvi fronte. Ulteriori indicazioni, particolarmente rilevanti in tema di copertura delle leggi di spesa regionali, si traggono dalla citata relazione quadrimestrale delle Sezioni Riunite approvata con deliberazione n. 1/2014, nella quale è stata analizzata la tecnica del rinvio alla legge di bilancio degli oneri discendenti da leggi producenti spese continuative o ricorrenti.

L'esame della questione consente anche di mettere a fuoco il tema della coerenza tra il combinato disposto degli artt. 17 e 19 della legge di contabilità n. 196/2009 (sistema delle coperture finanziarie e relativa estensione alle regioni) e la norma posta dall'art. 3 del d.lgs. n. 76 del 2000. Con la legge di contabilità n. 196/2009, infatti, è statuito l'obbligo di copertura, a carico della legge, per tutta la durata dell'onere, mentre con il d.lgs. n. 76/2000 è fissato, per le spese continuative e ricorrenti, la facoltà per le regioni di individuare i relativi stanziamenti (e quindi i mezzi di copertura) ricorrendo ai bilanci degli esercizi futuri.

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

Il coordinamento tra le due disposizioni costituisce questione di non facile soluzione. Non esisterebbe in tal caso un vincolo inderogabile sul bilancio ad iscrivere un ammontare di risorse, ma si sarebbe in presenza, invece, di un'indicazione programmatica, cui dar corso nei limiti in cui si decida, discrezionalmente, esercizio per esercizio, di destinare risorse finanziarie.

## **6. La copertura delle spese permanenti non discrezionali**

Nella relazione quadrimestrale approvata con deliberazione n. 1/2014, le Sezioni Riunite della Corte hanno avuto modo di analizzare la tecnica dell'indicazione dell'onere in termini di tetto, anche in presenza di spese inderogabili. Il caso più evidente concerne l'assunzione di personale, per la quale l'art. 5 della legge statale n. 128 del 2013 ha qualificato la maggiore spesa non come previsione, con annessa clausola di salvaguardia, ma come tetto, tra l'altro di carattere permanente, in coerenza con la natura dell'onere medesimo. La sistemazione contabile di fattispecie di tale natura rimane un problema di non facile soluzione. Da un lato, infatti, l'art. 30, comma 6, della legge n. 196/2009 reca tre statuizioni: l'obbligo, per la legge sostanziale, di indicare l'onere a regime per le spese permanenti non discrezionali; l'indicazione di una copertura che segua il profilo temporale dell'onere (ove superiore a quello del terzo anno); l'esclusione della modulabilità di siffatti oneri, anno per anno, ad opera dell'apposita tabella della legge di stabilità, confinata correttamente alla sola modulazione degli oneri di carattere discrezionale.

Dall'altro, l'interpretazione che è stata fornita dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009, in materia di copertura finanziaria, è tale per cui gli oneri non discrezionali vengono tendenzialmente definiti in termini di previsione di spesa, proprio in quanto, trattandosi di spese dal carattere rigido, la relativa quantificazione, soprattutto per l'evoluzione nel corso del tempo, non può che essere disposta in termini di mera previsione, il che giustifica il ricorso alla clausola di salvaguardia. La discrasia tra le due norme emerge nel caso in esame in riferimento al fatto che l'onere, benché di sicuro crescente (data la sua natura), viene regolato nella legge mediante l'indicazione di un tetto di spesa permanente (a decorrere dal triennio iniziale). Tuttavia apparirebbe

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

anche incongruo, per esempio, facendo ricorso alla clausola di salvaguardia, subordinare gli sviluppi della retribuzione all’attivazione di tale clausola, così come ipotizzare, già nella norma dispositiva, coperture che seguano un onere sicuramente crescente ma dalla difficile predeterminabilità (ovvero fissare un onere a regime al livello di quello del terzo anno pur nella certezza che esso aumenterà nel tempo).

## **7. Il rinvio della copertura a fonti sub primarie**

Sempre nell’indicata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 1/2014, il supremo consesso contabile ha avuto modo di analizzare il fenomeno del rinvio a disposizioni sub primarie della definizione degli aspetti finanziari della legislazione per quanto concerne sia l’individuazione degli oneri, sia il reperimento delle fonti di copertura. In alcuni casi la prassi ha fatto emergere, altresì, ipotesi di rinvio all’azione amministrativa.

Tutto ciò non pare coerente con il principio dell’autosufficienza della fonte legislativa, sulla quale insiste l’obbligo di prevedere la copertura degli oneri. Per altro verso, si finisce con l’infondere nel sistema elementi di incertezza circa l’effettiva portata finanziaria delle disposizioni, il che rileva anche dal punto di vista del rapporto che intercorre tra pubblica amministrazione e platea dei destinatari delle normative.

## **8. L’arco temporale di individuazione della copertura**

L’obbligo va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sull’esercizio in corso, per il quale è stato consacrato, con l’approvazione del bilancio di previsione, l’equilibrio tra entrate e spese. Una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla ratio della norma per gli esercizi futuri (cfr. Corte Costituzionale, sentenze n. 384/1991 e n. 1/1966).

Si deve pertanto ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti della copertura di spese emergenti in esercizi futuri, oltre che ai mezzi consueti (nuovi tributi, inasprimento di quelli esistenti, riduzione di spese già autorizzate, emissione di prestiti, etc.), anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si

---

A cura degli uffici burocratici dell’Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza



Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*  
ANNO 2016

---

dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri.

### **9. La copertura mediante l'avanzo d'amministrazione**

Nella sentenza n. 70/2012 è stato ritenuto non conforme ai precetti dell'art. 81, quarto comma, Cost. realizzare il pareggio di bilancio in sede preventiva attraverso la contabilizzazione di un avanzo di amministrazione non accertato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

Con la sentenza n. 250/2013 la Corte ha ribadito il predetto orientamento dichiarando l'illegittimità costituzionale di taluni articoli della legge della regione Abruzzo n. 3 del 2013 nella parte in cui prevedevano l'utilizzo di quota parte del "saldo finanziario presunto" alla chiusura dell'esercizio 2012 a copertura di stanziamenti di spese non vincolate.

### **10. La copertura a mezzo di indebitamento**

La Corte Costituzionale ha poi censurato, sempre nella sentenza 70/2012, l'assenza di dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base finanziate da operazioni di indebitamento, in relazione all'art. 81, quarto comma, ed all'art. 117, terzo comma, Cost., posto che la sinteticità di un richiamo non consente di verificare, per esempio, se la Regione abbia osservato le regole ed i limiti previsti dall'art. 1, commi da 16 a 19, della legge n. 350 del 2003. Non garantisce, in sostanza, che il ricorso all'indebitamento sia esente da vizi poiché non fornisce il dettaglio delle tipologie di investimento in concreto programmate.

### **11. L'utilizzo a copertura di economie realizzate in esercizi precedenti**

La sentenza della Corte costituzionale n. 192/2012 ha affermato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni legislative regionali per violazione dell'art. 81,

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*  
ANNO 2016

---

quarto comma, della Costituzione, scrutinando diverse fattispecie di copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza mediante economie realizzate in esercizi precedenti ed al collegamento vincolato tra partite di entrata e di spesa.

Nella pronuncia si afferma che la copertura ricavata da risultati di amministrazione degli esercizi precedenti deve trovare analitico e congruente riscontro negli esiti dell'ultimo esercizio antecedente a quello cui si riferisce la risorsa utilizzata. Ciò con riferimento al documento formale, il bilancio consuntivo, che riassume l'andamento del predetto esercizio. Solo nel caso in cui l'esito consista in un avanzo di amministrazione, è possibile introdurre le risorse liberate da detto risultato positivo, ai fini di un loro impiego nell'esercizio successivo.

L'unica eccezione a questo principio riguarda i fondi vincolati rimasti inutilizzati al termine degli esercizi precedenti, quando permangano le finalità perseguite attraverso il loro originario stanziamento. Tuttavia, la deroga al principio generale può essere adottata soltanto in relazione alla permanenza delle finalità originarie e non con riguardo ai nuovi obiettivi enunciati in sede di reiscrizione delle somme nell'esercizio di competenza. Infatti, l'eccezione al principio di correlazione al risultato positivo di amministrazione è giustificata dalla clausola generale in materia contabile che garantisce l'esatto impiego delle risorse stanziare per specifiche finalità di legge (come già affermato nella sentenza n. 70/2012). Anche con la sentenza n. 241/2013 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di alcuni articoli di una legge finanziaria regionale, in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., rilevando sia la violazione del divieto di utilizzazione di un'economia di stanziamento, proveniente da un esercizio, nel successivo, sia il divieto di ricollocazione di risorse finalizzate al settore sanitario verso scopi di tipo diverso. Inoltre, nella sentenza è messa in luce l'incompatibilità dell'utilizzazione di un'economia di stanziamento con il concetto di riprogrammazione.

## **12. L'utilizzo dei fondi di riserva per le spese obbligatorie e impreviste**

Con la sentenza n. 266/2013 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge di bilancio della regione Molise n. 5 del 2013) la Corte costituzionale ha ribadito che l'impiego di risorse provenienti da esercizi precedenti è

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

consentito solamente in presenza di particolari requisiti quali: a) l'effettivo accertamento di una risorsa finalizzata negli esercizi anteriori; b) la sua mancata utilizzazione in detti esercizi; c) la persistenza di un vincolo legislativo per le originarie specifiche finalità (sentenze n. 241 del 2013 e n. 192 del 2012). I fondi di riserva per le spese obbligatorie e per quelle impreviste sono due poste di spesa di natura necessaria, così configurate dalla stessa normativa quadro di contabilità regionale (art. 13 d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76), finalizzate ad assicurare l'equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esse, infatti, costituiscono un accantonamento di risorse destinate rispettivamente a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, eventuali eccedenze di spese obbligatorie rispetto alla previsione annuale oppure nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. In sostanza, secondo la Corte, è il collegamento teleologico di dette poste contabili a rendere il bilancio dell'esercizio privo di equilibrio nel suo complesso, poiché determina «il sovradimensionamento della spesa rispetto alle risorse effettivamente disponibili» attraverso la loro destinazione «a spese discrezionali ancora da assumere, e comunque non pervenute alla fase del perfezionamento, anziché impiegarle in via prioritaria» per far fronte a spese obbligatorie e ad obbligazioni in scadenza o scadute (sentenza n. 250 del 2013).

### **13. La copertura in caso di istituzione di nuovi enti o uffici**

La sentenza n. 115/2012 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto il rispetto del precetto costituzionale comporta l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti, ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti, nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche. In questo caso, ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere all'individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile. Ciò comporta una chiara quantificazione degli

---

A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura. Al contrario, non costituisce sufficiente ottemperanza al principio di copertura la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in corso ove convivono, in modo promiscuo ed indistinto i finanziamenti di precedenti leggi regionali. Inoltre, la stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi. Anche dalle Relazioni trimestrali sulla copertura delle leggi di spesa depositate dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti si trae il medesimo principio. Per esempio, nell'ultima deliberazione n. 1/2014, si è avuto modo di precisare come anche la più recente giurisprudenza costituzionale ha ribadito che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa, anche solo ipotetica, il cui esito sia di produrre nuovi oneri, occorre indicare la relativa copertura. Pertanto, per valutare la congruità sia della quantificazione dell'onere sia della relativa copertura, risulta auspicabile che la relazione tecnica fornisca delle stime, sia pur presuntive, circa gli oneri discendenti dalla disposizione legislativa di riorganizzazione.

#### **14. La copertura degli oneri discendenti da sentenze**

Circa i profili di copertura, è possibile che “effetti finanziari” possano essere indotti nella legislazione regionale anche da sentenze della Corte costituzionale. A tale riguardo, le Sezioni Riunite, nella deliberazione n. 12/2013, hanno ritenuto estensibile anche alle Regioni la previsione di cui all'art. 17, comma 13, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009 che, nell'ipotesi di pronunce della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, esige l'adozione, ad opera dei competenti organi, di tempestive conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Tale conclusione pare legittimata dalla previsione di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009, secondo la quale ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le Regioni, ivi incluse le Province autonome di Trento e di Bolzano,

---

**A cura degli uffici burocratici dell'Area Assistenza Commissioni, Ufficio Commissione speciale di Vigilanza**

Relazione della Commissione speciale di Vigilanza alla Deliberazione n. 16/2017 della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria:

*“RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NEL 2016 E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI”.*

ANNO 2016

---

sono tenute ad adottare le metodologie di copertura previste dall'articolo 17 della medesima legge.

### **LEGGI APPROVATE DAL CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA NELL'ANNO 2016**

Nel corso del 2016 la Regione Calabria ha promulgato 47 leggi regionali, tutte esaminate dalla Corte dei conti in ordine alla relativa copertura finanziaria.

Delle 47 leggi approvate, la Sezione non ha ritenuto di formulare rilievi di ordine finanziario su 19, e precisamente le ll.rr. n.ri 8 , 9 ,10 , 12 ,13 ,15 ,16 , 19 , 20, 23, 27, 28, 30 , 32, 33, 35, 36 , 42 e 46.

Sulle restanti 28 la Corte ha mosso diverse osservazioni, soprattutto per ciò che concerne il mancato rispetto delle norme in materia di quantificazione e copertura finanziaria delle leggi, lamentando il frequente ricorso a mere formule di stile circa la presunta neutralità finanziaria di alcuni provvedimenti legislativi.

Si è infatti evidenziato l'ampio ricorso, anche nel 2016, alle clausole di invarianza o neutralità finanziaria, contenute nella quasi totalità delle leggi regionali approvate (v. pag. 8 della Relazione), ovvero in 36 sulle complessive 47.

D'ordine del Dirigente  
Il Funzionario A.P.  
Avv. Lucia Caccamo

**Cost. 27/12/1947****Costituzione della Repubblica italiana.**

**La Costituzione fu approvata dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947, promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre 1947, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 1947, n. 298, ediz. straord., ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948. Vedi XVIII disp. trans. fin., comma primo.**

**81.** Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale <sup>(88)</sup> <sup>(89)</sup>.

---

**(88)** In attuazione di quanto disposto dal presente comma vedi la **L. 24 dicembre 2012, n. 243**.

**(89)** Articolo così sostituito dal comma 1 dell'art. 1, **L.Cost. 20 aprile 2012, n. 1**. Le disposizioni di cui alla citata **L.Cost. n. 1/2012** si applicano, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 6 della stessa, a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. Vedi, anche, l'art. 5 dello stesso provvedimento. Vedi, inoltre, l'art. 165, Reg.Senato 17 febbraio 1971 e l'art. 66, Reg.Camera 18 febbraio 1971.

**L. 31/12/2009, n. 196**

**Legge di contabilità e finanza pubblica.**

**Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.**

Titolo V

LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

**Art. 17 Copertura finanziaria delle leggi**

**In vigore dal 9 settembre 2016**

1. In attuazione dell'*articolo 81 della Costituzione*, fermo restando quanto previsto dall'*articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, e dall'*articolo 21 della presente legge*, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma. Nel caso si verificano nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni, alla compensazione dei relativi effetti finanziari si provvede ai sensi dei commi 12-bis, 12-ter e 12-quater. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: <sup>(79)</sup>

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'*articolo 18*, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; <sup>(80)</sup>

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri; <sup>(81)</sup>

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

1.1. In ogni caso, per la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri ovvero minori entrate non possono essere utilizzate le risorse derivanti dalla quota dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche attribuita alla diretta gestione statale ai sensi dell'*articolo 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222*, né quelle derivanti dall'autorizzazione di spesa concernente la quota del cinque per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui all'*articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190*, che risultino effettivamente utilizzate sulla base delle scelte dei contribuenti. <sup>(82)</sup>

1-bis. Le maggiori entrate rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura finanziaria di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. <sup>(77)</sup>

2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. 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.

3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti

maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio di cui al comma 12, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21. Gli schemi dei decreti di cui ai precedenti periodi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva. <sup>(86)</sup>

12-ter. Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio con le misure di cui al comma 12-bis, si provvede ai sensi del comma 13. <sup>(86)</sup>

12-quater. Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera f), adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa. <sup>(86)</sup>

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. <sup>(87)</sup>

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

---

(77) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. b), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(78) Comma così modificato dall'art. 7, comma 1, lett. f), L. 7 aprile 2011, n. 39, a decorrere dal 13 aprile 2011, ai sensi di quanto disposto dall'art. 8, comma 1, della medesima L. 39/2011.

(79) Alinea così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. a), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(80) Lettera inserita dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 1), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(81) Lettera così sostituita dall'art. 3, comma 1, lett. b), n. 2), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(82) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. c), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(83) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. d), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(84) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. e), L. 4 agosto 2016, n. 163.

(85) Comma così sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. f), L. 4 agosto 2016, n. 163, che ha sostituito l'originario comma 12 con gli attuali commi 12, 12-bis, 12-ter e 12-quater.

(86) Comma inserito dall'art. 3, comma 1, lett. f), L. 4 agosto 2016, n. 163, che ha sostituito l'originario comma 12 con gli attuali commi 12, 12-bis, 12-ter e 12-quater.

(87) Comma così modificato dall'art. 3, comma 1, lett. g), L. 4 agosto 2016, n. 163.



**L. 31/12/2009, n. 196****Legge di contabilità e finanza pubblica.****Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2009, n. 303, S.O.****Art. 19 Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico****In vigore dal 9 settembre 2016**

1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

2. Ai sensi dell'*articolo 81, terzo comma, della Costituzione*, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'*articolo 17*.<sup>(90)</sup>

---

(90) Comma così modificato dall'*art. 3, comma 2, L. 4 agosto 2016, n. 163*.

**D.Lgs. 23/06/2011, 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.**

**Pubblicato nella Gazz. Uff. 26 luglio 2011, n. 172.**

**Art. 38 Leggi regionali di spesa e relativa copertura finanziaria <sup>(87)</sup>****In vigore dal 12 settembre 2014**

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.

---

(87) Articolo modificato dall'*art. 9, comma 1, lett. b), D.L. 31 agosto 2013, n. 102*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 28 ottobre 2013, n. 124*, e, successivamente, così sostituito dall'*art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

**D.Lgs. 23/06/2011, 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.****Pubblicato nella Gazz. Uff. 26 luglio 2011, n. 172.****Art. 51 Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale <sup>(101)</sup>****In vigore dal 21 agosto 2016**

1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.

2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:

a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;

b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;

c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;

d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;

e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;

f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 48, lettera b);

g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti.

3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.

4. Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti. <sup>(102)</sup>

5. Sono vietate le variazioni amministrative compensative tra macroaggregati appartenenti a titoli diversi e spostamenti di somme tra residui e competenza.

6. Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);

b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;

c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;

d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;

e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;

f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;

- g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);  
h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.
7. I provvedimenti amministrativi che dispongono le variazioni al bilancio di previsione e, nei casi previsti dal presente decreto, non possono disporre variazioni del documento tecnico di accompagnamento o del bilancio gestionale.
8. Salvo quanto disposto dal presente articolo e dagli articoli 48 e 49, sono vietate le variazioni compensative degli stanziamenti di competenza da un programma all'altro del bilancio con atto amministrativo.
9. Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, allegato alla legge o al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:
- a) le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;
  - b) le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.
10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.
- 

(101) Articolo aggiunto dall'*art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

(102) Comma così modificato dall'*art. 9-bis, comma 2, D.L. 24 giugno 2016, n. 113*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2016, n. 160*.

**D.Lgs. 23/06/2011, 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.**

**Pubblicato nella Gazz. Uff. 26 luglio 2011, n. 172.**

**Art. 62 Mutui e altre forme di indebitamento <sup>(113)</sup>****In vigore dal 12 settembre 2014**

1. Il ricorso al debito da parte delle regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.
2. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce.
3. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce.
4. Le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono riscosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale.
5. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.
6. Le regioni possono autorizzare nuovo debito solo se l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di debito in estinzione nell'esercizio considerato, al netto dei contributi erariali sulle rate di ammortamento dei mutui in essere al momento della sottoscrizione del finanziamento e delle rate riguardanti debiti espressamente esclusi dalla legge, non supera il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate del titolo "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" al netto di quelle della tipologia "Tributi destinati al finanziamento della sanità" ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio di previsione della regione stessa, fatto salvo quanto previsto dall'art. 8, comma 2-bis, della legge n. 183 del 2011. Nelle entrate di cui al periodo precedente, sono comprese le risorse del fondo di cui all'art. 16-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, alimentato dalle compartecipazioni al gettito derivante dalle accise. Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito.
7. In caso di superamento del limite di cui al comma 6, determinato dalle garanzie prestate dalla regione alla data del 31 dicembre 2014, la regione non può assumere nuovo debito fino a quando il limite non risulta rispettato.
8. La legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresì, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberata dalla giunta regionale, che ne determina le condizioni e le modalità.
9. Ai mutui e alle anticipazioni contratti dalle Regioni, si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.

---

(113) Articolo aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

## Statuto della Regione Calabria

### *Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25*

(...)

#### **TITOLO V PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI REGIONALI**

##### **Articolo 39 (Iniziativa legislativa)**

1. L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta regionale, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali la cui popolazione sia complessivamente superiore ai diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'articolo 48.
2. L'iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico- finanziaria.
3. Le ulteriori modalità per l'esercizio del diritto di iniziativa dei Consigli provinciali e comunali e degli stessi elettori sono stabilite da apposita legge regionale.
4. Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, escluse quelle di iniziativa popolare.

(...)

#### **TITOLO VIII FINANZA, BILANCIO, DEMANIO E PATRIMONIO**

(...)

##### **Articolo 52 (Ordinamento contabile)**

1. L'ordinamento contabile, il bilancio di previsione annuale e il bilancio pluriennale della Regione sono disciplinati con legge regionale, nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del patto di stabilità comunitario.
2. La legge stabilisce i termini per l'approvazione del bilancio.
3. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per un periodo non superiore complessivamente a quattro mesi.
4. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.
5. Ogni altra legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

## **Regolamento interno del Consiglio regionale**

**D.C.R. 27 maggio 2005, n. 5**

(...)

### **CAPO XI**

*Dell'iniziativa delle leggi e dei regolamenti di competenza del Consiglio*

#### **Articolo 63**

*(Iniziativa legislativa e regolamentare)*

- 1.L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali, la cui popolazione sia complessivamente superiore a diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie Locali.
- 2.L'iniziativa delle leggi si esercita mediante la presentazione al Presidente del Consiglio di proposte redatte in articoli, illustrate da una relazione descrittiva e, nel caso comportino spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria
3. Nel caso di proposte presentate dalla Giunta regionale deve essere allegata la relativa delibera di Giunta.
- 4.L'iniziativa dei regolamenti di competenza del Consiglio compete a ciascun Consigliere e alla Giunta regionale.
- 5.L'iniziativa dei provvedimenti amministrativi rientranti nell'autonomia contabile e funzionale dell'Assemblea compete all'Ufficio di Presidenza, sentita, ove previsto da specifiche norme regolamentari, la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi.
6. Le proposte, contrassegnate con un numero progressivo, sono distribuite ai Consiglieri regionali nel più breve tempo possibile.

#### **Articolo 64**

*(Ammissibilità delle proposte di legge)*

1. Il Presidente del Consiglio con l'assegnazione di cui al successivo articolo 66 dichiara l'ammissibilità della proposta di legge.
2. Il Presidente del Consiglio con decisione motivata dichiara inammissibili le proposte di legge ai sensi del primo comma dell'art. 63, nel caso in cui siano palesemente esorbitanti da ogni profilo di competenza regionale, ovvero manchino dell'articolato o della relazione descrittiva o, nel caso in cui comportino oneri a carico del bilancio della Regione, manchino della relazione tecnico finanziaria.
3. Avverso la decisione del Presidente, il titolare della proposta può richiedere che il Consiglio regionale si pronunci sulla sua ammissibilità. Il Consiglio regionale delibera a maggioranza

assoluta, sentiti eventualmente due Consiglieri a favore, compreso il proponente, e due contrari per non più di tre minuti ciascuno.

(...)

**CAPO XIII**  
*Dell'esame in Consiglio*

(...)

**Articolo 93**  
*(Presentazione degli articoli aggiuntivi e degli emendamenti)*

1. Gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti sono, di regola, presentati e svolti nelle Commissioni. Se sono respinti in Commissione, possono essere ripresentati in Assemblea, almeno 24 ore prima della seduta fissata per l'esame della proposta di legge.
2. I nuovi articoli aggiuntivi o emendamenti debbono essere presentati almeno 24 ore prima della seduta fissata per l'esame della proposta di legge.
3. Qualora gli articoli aggiuntivi o gli emendamenti importino maggiori spese o diminuzione di entrate, debbono essere corredati da una relazione tecnico finanziaria che illustra chiaramente la copertura della maggiore spesa o della minore entrata. Ove manchi o è carente la relazione tecnico-finanziaria il Presidente dichiara inammissibile la proposta. Se i proponenti insistono, sull'ammissibilità decide l'Assemblea per alzata di mano, senza discussione.
4. Il Presidente ha la facoltà di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, articoli aggiuntivi o emendamenti che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti del tutto estranei all'oggetto della discussione, e può rifiutarsi di metterli in votazione. Se il consigliere insiste e il Presidente ritenga opportuno consultare l'Assemblea, questa decide senza discussione per alzata di mano.



**LEGGE REGIONALE 4 febbraio 2002, n. 8****Ordinamento del bilancio e della contabilità della Regione Calabria.**

(BUR n. 2 del 1 febbraio 2002, supplemento straordinario n. 6)

(Testo coordinato con le modifiche e le integrazioni di cui alle LL.RR. 16 marzo 2004, n. 7, 11 agosto 2004, n. 18, 11 gennaio 2006, n. 1, 16 aprile 2007, n. 7, 11 maggio 2007, n. 9, 5 ottobre 2007, n. 22, 13 giugno 2008, n. 15, 12 dicembre 2008, n. 40, 12 giugno 2009, n. 19, 23 dicembre 2011, n. 47, 27 dicembre 2012, n. 69 e 30 dicembre 2013, n. 56).

(...)

**TITOLO I****Strumenti di programmazione economica-finanziaria**

(...)

**Art. 5***Leggi regionali di spesa*

1. Le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio o alla legge finanziaria la quantificazione della relativa spesa. In tal caso la Regione può dare corso alle procedure e agli adempimenti previsti dalla legge, con esclusione degli atti dai quali comunque sorga l'obbligo dell'amministrazione di assumere impegni a norma dell'articolo 43. 2. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentato al Consiglio, rinviando ai successivi bilanci la determinazione delle quote di spesa destinate a gravare su ciascuno dei relativi esercizi. 3. La quantificazione annuale della spesa può essere prevista per i casi in cui le leggi disciplinano interventi o servizi per i quali la continuità e la regolarità dell'erogazione della stessa spesa nel tempo assumono un interesse preminente. 4. Le leggi che prevedono opere od interventi, la cui esecuzione si protrae per più esercizi, possono autorizzare la stipulazione di contratti o comunque, l'assunzione di obbligazioni da parte della Regione nei limiti dell'intera somma in esse indicata, fermo restando che formano impegno sugli stanziamenti di ciascun bilancio, ai sensi dell'articolo 43, soltanto le somme corrispondenti alle obbligazioni che vengono a scadere nel corso del relativo esercizio. 5. Le leggi che autorizzano l'erogazione di contributi in più annualità indicano il numero complessivo delle annualità e l'importo massimo delle obbligazioni pluriennali che possono essere assunte per ciascun anno di validità della legge stessa. 6. L'importo massimo delle obbligazioni pluriennali di cui al comma 5 è definitivamente rideterminato in misura pari al totale degli impegni definiti in chiusura dell'esercizio successivo a quello di prima iscrizione del limite di impegno.

**Art. 6***Copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa.*

1. La copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, deve avvenire nel rispetto degli equilibri di bilancio, dei vincoli di destinazione e della natura economica delle entrate e delle spese. 2. Alla copertura finanziaria delle leggi si procede con riferimento al bilancio di previsione annuale: a) mediante utilizzo o rideterminazione degli accantonamenti nei fondi speciali; b) mediante riduzione di stanziamenti di spesa; c) in corrispondenza a nuove o maggiori entrate. 3. Per le leggi che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, a valere su più di un esercizio finanziario, il riscontro della copertura finanziaria avviene per ciascun anno di riferimento del bilancio pluriennale a legislazione vigente, a condizione che gli oneri eventualmente a carico di esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio pluriennale abbiano nel tempo un andamento costante o raggiungano comunque l'importo maggiore nel periodo considerato dallo stesso bilancio pluriennale.

**Art. 7***Relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione economico-finanziaria*

1. Le proposte di legge di iniziativa della Giunta regionale sono corredate da una relazione predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dalla struttura regionale preposta al bilancio. 2. Nella relazione sono rappresentati, in particolare: a) b) c) gli oneri finanziari distintamente per la spesa corrente e per la spesa in conto capitale, con l'indicazione degli elementi e dei criteri adottati per la quantificazione degli stessi, ponendo in evidenza anche gli eventuali oneri di gestione a carico della Regione indotti dagli interventi in conto capitale; qualora gli oneri previsti dalla proposta di legge abbiano un'incidenza su più di un esercizio, essi vanno evidenziati in corrispondenza di ciascuno degli esercizi interessati del bilancio pluriennale; d) gli aspetti procedurali e quelli organizzativi, indicando le modalità e i tempi di attuazione delle procedure, nonché le conseguenze dell'impatto sulla struttura organizzativa regionale della proposta di legge.



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Corte dei diritti fondamentali dell  
Corte dei valori, della cittadinanza  
I Presidenti della Re  
L'anno scorso

Sentenza **224/2014**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente CASSESE - Redattore CAROSI**

Udienza Pubblica del **08/07/2014** Decisione del **15/07/2014**

Deposito del **25/07/2014** Pubblicazione in G. U. **30/07/2014**

Norme impugnate: Art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19/07/2013, n. 10.

Massime: **38116**

Atti decisi: **ric. 94/2013**

## SENTENZA N. 224

ANNO 2014

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Sabino CASSESE; Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 10 ottobre 2013 ed iscritto al n. 94 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'8 luglio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Barbara Tidore per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stephan Beikircher per la Provincia autonoma di Bolzano.

### *Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 2-4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), ha impugnato l'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico), per violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

1.1.– L'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 stabilisce che «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

Secondo il ricorrente, la norma in esame – che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico – non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre le disposizioni abrogate con l'art. 24 della legge in esame non prevedrebbero autorizzazioni di spesa; infine, l'unità previsionale di base (U.P.B.) 15215 ed il capitolo 15225.15 (Spese per l'acquisto e l'apprestamento di aree destinate ad interventi produttivi nonché indennizzi per la revoca delle medesime assegnazioni - L.P. n. 13/1997, da art. 44 a art. 51-ter) non presenterebbero per l'anno 2013 alcuna disponibilità finanziaria. Conclude quindi il Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2.– Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano. La resistente eccepisce innanzi tutto la parziale inammissibilità del ricorso per carenza di motivazione in quanto, si sostiene, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013, in forza della quale è stata promossa la presente questione di legittimità costituzionale, avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 mentre, con il ricorso, si censura l'intero art. 25 e quindi anche il comma 2, che invece non sarebbe considerato dalla deliberazione del Consiglio dei ministri, e riguardo al quale, inoltre, il ricorso non conterrebbe alcuna specifica censura.

2.1.– Nel merito, espone la Provincia autonoma di Bolzano che, come sarebbe possibile evincere dal quadro generale del bilancio contenuto nella legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), l'U.P.B. 15225 (Sostegno delle imprese ed organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni) prevede un'autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00, mentre l'U.P.B. 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede “zero” per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'U.P.B. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come sarebbe espressamente consentito dall'art. 24 dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano).

2.2.– Rileva, inoltre, la resistente che il riferimento al capitolo 15225.15 contenuto nel ricorso non si rinverrebbe nell'impugnato art. 25, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, che si riferirebbe invece all'U.P.B. n. 15225: si evidenzia in proposito che, secondo quanto previsto nell'art. 11 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, l'unità di voto del bilancio di previsione è costituita dall'unità previsionale di base e non dal singolo capitolo, quindi il riferimento nel ricorso al capitolo 15225.15 sarebbe errato e ne determinerebbe l'infondatezza, in quanto l'U.P.B. 15225 conterrebbe in realtà una sufficiente copertura finanziaria.

Osserva inoltre la Provincia autonoma di Bolzano che la legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe modificato ampiamente la precedente disciplina contenuta nel Capo V della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), concernente la procedura per l'assegnazione dei terreni nelle zone produttive che, in seguito a tali modifiche, a differenza della disciplina precedente, presupporrebbe la libera disponibilità delle aree produttive e solo in casi eccezionali avrebbe previsto il ricorso all'espropriazione dei beni al valore di mercato. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 24 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 avrebbe contemporaneamente abrogato numerose disposizioni della legge prov. Bolzano n. 13 del 1997: il finanziamento di questi interventi veniva assicurato dalla legge prov. Bolzano n. 23 del 2012, prevedendo le apposite unità previsionali di base 15215 e 15225. Secondo la resistente da tale novella dovrebbe derivare sicuramente una minore spesa per il bilancio provinciale.

Per tali ragioni, sostiene la Provincia autonoma, la copertura finanziaria non sarebbe data dall'art. 24 (abrogazione di disposizioni) della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, ma dalle unità previsionali di base richiamate nel successivo art. 25. Al riguardo, si rileva che l'art. 25, comma 1, della citata legge dovrebbe necessariamente essere letto in combinato disposto con il comma 2 dello stesso articolo, che prevede che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale: secondo la resistente questa disposizione non sarebbe stata impugnata e, quindi, per il futuro dovrebbe ritenersi sicuramente assicurata la copertura finanziaria.

#### *Considerato in diritto*

1.– Con ricorso notificato il 2–4 ottobre 2013 e depositato il 10 ottobre 2013 (reg. ric. n. 94 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

La disposizione impugnata prevede che: «1. Alla copertura degli oneri derivanti dalla presente legge si provvede con gli stanziamenti di spesa già disposti in bilancio sulle unità previsionali di base 15215 e 15225 a carico dell'esercizio 2013 e autorizzati per gli interventi di cui agli articoli 49, 49-bis, 49-ter, 50, 50-bis, 51 e 51-ter della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13, e successive modifiche, abrogati dall'articolo 24. 2. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con la legge finanziaria annuale».

1.1.– Secondo il ricorrente, la norma in esame – che ha introdotto importanti modifiche in un numero rilevante di leggi provinciali afferenti a diverse materie, quali l'urbanistica, la tutela del paesaggio, le aree per insediamenti produttivi, il miglioramento fondiario, l'attività ricettiva, le espropriazioni, gli alimenti geneticamente non modificati, la protezione degli animali, il commercio e l'inquinamento acustico – non sarebbe idonea ad assicurare la copertura finanziaria richiesta dalla disposizione costituzionale invocata come parametro.

Inoltre, le disposizioni abrogate con l'art. 24 della medesima legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 non farebbero riferimento a specifiche autorizzazioni di spesa, e comunque, non sarebbero correlate ad alcuna posta dotata di adeguata disponibilità finanziaria.

1.2.– La Provincia autonoma di Bolzano eccepisce in via preliminare la parziale inammissibilità del ricorso per quel che concerne il comma 2 della disposizione impugnata.

Secondo la resistente la deliberazione del Consiglio dei ministri avrebbe ad oggetto unicamente il comma 1 dell'art. 25, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, mentre nei confronti del comma successivo non sarebbe mossa alcuna censura.

Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano formula le seguenti eccezioni:

a) erroneamente il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento a capitoli di spesa anziché a unità previsionali di base, ignorando tra l'altro che, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'unità di voto del bilancio di previsione sarebbe costituita dall'unità previsionale di base, dal che deriverebbe l'erroneo riferimento al capitolo 15225.15 e la conseguente infondatezza del ricorso;

b) il ricorrente non avrebbe tenuto conto delle economie di spesa indotte dal nuovo art. 46 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), modificata dall'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, il quale comporterebbe che, a differenza del passato, si farebbe ricorso all'espropriazione per acquisire le aree dei piani degli insediamenti produttivi solo in casi eccezionali. La novità normativa in questione comporterebbe una minore spesa per il bilancio provinciale, di cui si dovrebbe tener conto ai fini della compensazione degli eventuali costi derivanti dalla disposizione impugnata;

c) l'unità previsionale di cui il ricorrente assume l'assenza di copertura sarebbe solo apparentemente priva di stanziamento dal momento che la sua natura di posta vincolata a correlato capitolo di entrata le assicurerebbe una capienza attraverso decreti di variazione: in particolare «L'unità previsionale di base 15215 (Aree industriali e infrastrutture per la ricerca tecnologica) prevede[rebbe] euro 0 per le spese da sostenere per tali interventi, in quanto il capitolo che compone l'u.p.b. viene dotato di fondi mediante decreto di variazione di bilancio, trattandosi di capitolo di spesa vincolato a specifico capitolo di entrata, come espressamente consentito dall'articolo 24 dalla legge provinciale 29 gennaio 2002, n. 1». Inoltre l'unità previsionale di base 15225 prevederebbe una congrua autorizzazione di spesa di euro 22.100.000,00 a sostegno delle imprese, organizzazioni dell'artigianato e dei Comuni.

2.– Innanzitutto, è opportuno precisare che le censure sono state correttamente formulate in riferimento al testo dell'art. 81, quarto comma, Cost. antecedente alla entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che lo ha modificato, poiché la revisione introdotta da tale legge costituzionale si applica a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, data successiva alla proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

3.– Deve essere poi disattesa l'eccezione di parziale inammissibilità del ricorso sollevata dalla Provincia autonoma di Bolzano. La resistente nel suo atto di costituzione contesta all'Avvocatura dello Stato l'estensione del ricorso – rispetto alla delibera del Consiglio dei ministri – al comma 2 dell'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013. È vero, al contrario, che il patrocinio erariale riproduce sostanzialmente la relazione del Ministero degli affari regionali cui interamente rinvia la deliberazione del Consiglio dei ministri. Detta relazione contempla – al pari del ricorso proposto dall'Avvocatura dello Stato – il riferimento all'intero art. 25 citato.

Non può essere presa in considerazione neppure l'eccezione della resistente secondo cui le censure mosse dal ricorrente non sarebbero in alcun modo riferibili al comma 2 della disposizione impugnata. Nella pur sintetica motivazione del ricorso si precisa che la copertura di cui si lamenta l'assenza riguarda le modifiche normative dell'intera legge incidenti sulla spesa, le quali non sono limitate ad un solo esercizio ma, per il loro carattere definitivo, si estendono anche agli esercizi successivi.

4.– Nel merito, la questione è fondata.

È utile preliminarmente sottolineare come le difese della Provincia autonoma si concentrino sulla natura e sul regime giuridico di singole poste del bilancio senza replicare alla prima e più generale censura del Presidente del Consiglio dei ministri che attiene agli effetti della legge provinciale sul coacervo delle funzioni così come rideterminato e alla loro compatibilità con le risorse finanziarie complessivamente disponibili. La resistente sembra ritenere che l'assenza di specifiche censure circa partite di spesa non esplicitamente evocate nel ricorso comporti l'inammissibilità o comunque l'infondatezza dello stesso in parte qua.

Al contrario, la formulazione della norma (che riguarda esplicitamente l'intera legge) ed il contesto di eterogenee ma incisive riforme delle funzioni cui si riferisce la legge stessa implicano che sia onere del legislatore provinciale provarne la copertura nel suo complesso. Infatti, la legge provinciale «in quanto nuova e latrice di oneri, [deve] individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione» (sentenza n. 115 del 2012). Non si tratta, nel caso in esame, di consentire un'inversione dell'onere della prova consistente nell'esonerare parte attrice dall'individuazione specifica delle modifiche normative non coperte; è la natura promiscua delle modifiche stesse e l'ammissione esplicita ma generica del legislatore provinciale circa l'esistenza di costi da coprire ad esigere dal legislatore medesimo «di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010)» (sentenza n. 115 del 2012).

4.1.– È proprio la struttura e la polivalenza della legge impugnata – la quale spazia in un campo vastissimo di funzioni amministrative di competenza dell'ente territoriale – a determinare la non conformità al parametro costituzionale della copertura disposta dall'impugnato art. 25. Quest'ultima avrebbe dovuto essere individuata, sia pure in via presuntiva, in modo analitico con riguardo all'intero riassetto delle funzioni amministrative interessate.

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nel caso di specie, peraltro, è lo stesso legislatore provinciale a dichiarare esplicitamente l'esistenza di oneri finanziari, dei quali assume la implicita copertura attraverso la compensazione con economie di spesa che deriverebbero dalla più favorevole disciplina introdotta in materia di attuazione dei piani aventi ad oggetto insediamenti produttivi. Secondo la resistente, infatti, il passaggio dal regime di espropriazione delle aree a quello della valorizzazione della «libera iniziativa economica» in tema di «disponibilità delle aree produttive», assicurerebbe una minore spesa, e non già un aggravio, per il bilancio provinciale.

La tesi non è condivisibile: la generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso «convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali» (sentenza n. 115 del 2012).

Questa Corte ha già precisato che la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate «deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto [finalizzata] a compensare [...] gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'art. 81, quarto comma, Cost. [e quindi] di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte» (sentenza n. 115 del 2012). In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso così vasto di funzioni provinciali siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base.

4.2.– La previsione della legge provinciale di contabilità secondo cui l'unità di voto in sede legislativa è costituita dalla unità previsionale di base riguarda le modalità formali di approvazione del "bilancio politico" in sede di Consiglio provinciale, ma non esime lo stesso legislatore dall'onere di assicurare la copertura delle singole leggi provinciali così come risultanti dalle eventuali modifiche normative introdotte.

Il principio di copertura, infatti, ha natura di precetto sostanziale cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione. Nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti.

Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81, quarto comma, Cost., e ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, Cost., come formulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – direttamente applicabile alla Provincia autonoma di Bolzano, per effetto dell'art. 19, comma 2, della stessa legge – laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura».

Come già osservato, non è rilevante, nel caso di specie, l'eccezione difetto di individuazione, da parte del ricorrente, delle partite di spesa inerenti all'incidenza delle nuove disposizioni di cui è denunciata la mancata copertura.

Infatti, è la legge provinciale stessa, in quanto modificatrice di numerose disposizioni suscettibili – in virtù della loro messa a regime – di avere impatto pluriennale, a dover indicare in modo preciso ed analitico gli effetti previsti, di carattere positivo e negativo, in modo da consentire la verifica dell'influenza complessiva sul bilancio annuale e pluriennale.

È bene ribadire in proposito che l'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, ma costituisce naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato art. 81, quarto comma, Cost.

Quest'ultimo va rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che – quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni – l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione. Al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo.

4.3.– Anche l'eccezione della resistente secondo cui l'U.P.B. 15215 sarebbe solo apparentemente priva di risorse dal momento che la stessa sarebbe posta di spesa vincolata a specifico capitolo di entrata (nel caso di specie il cap. 336.32 – Recupero indennità di esproprio), è priva di fondamento per più ordini di ragioni.

La prima è costituita dal fatto che un vincolo di utilizzazione presuppone l'esistenza di risorse che, nel caso di specie, risultano inesistenti per via dello stanziamento in entrata e spesa pari a zero. Tale



articolazione segnala unicamente la possibilità di una correlazione contabile. La correlazione potrebbe essere congruente con la regola della copertura solo dopo formale variazione di bilancio in aumento specificativa della previsione di spesa e di entrata relativa all'esercizio finanziario di riferimento.

La seconda ragione risiede nella regola per cui il vincolo deve trovare corrispondenza in apposita disposizione di legge, la quale – a sua volta – non può consistere in una inammissibile deroga al principio dell'unità di bilancio «secondo il quale tutte le entrate correnti, a prescindere dalla loro origine, concorrono alla copertura di tutte le spese correnti, con conseguente divieto di prevedere una specifica correlazione tra singola entrata e singola uscita» (sentenza n. 192 del 2012). Il vincolo, infatti, deve essere rinvenuto in disposizione di legge specificamente attinente alla materia cui ineriscono gli stanziamenti correlati. Così, con riguardo al caso in esame, è principio risalente e mai derogato – già contenuto nella legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sull'espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; alla legge 18 aprile 1962, n. 167; alla legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) – quello dell'autofinanziamento degli espropri mediante il ricarico del relativo costo sui «corrispettivi della concessione in superficie [...] [e sui] prezzi delle aree cedute in proprietà [che] devono, nel loro insieme, assicurare la copertura delle spese sostenute [...] per l'acquisizione delle aree comprese in ciascun piano approvato» (art. 35).

Pertanto, se la correlazione tra speculari poste di entrata e di spesa è ipotizzabile nel caso di attuazione dei piani per gli insediamenti produttivi mediante concessione o cessione di area da parte pubblica, analogo collegamento è impraticabile nei casi in cui la modalità dell'acquisizione delle aree per esproprio è stata sostituita dalla regola del coinvolgimento diretto dei proprietari delle aree e della dazione agli stessi di contributi a fondo perduto. Quest'ultima presuppone, infatti, esborsi a carico della parte pubblica non compensati da alcun correlato introito.

4.4.– Quanto ai pretesi risparmi che deriverebbero, secondo la Provincia autonoma, dal nuovo regime delle aree destinate ad insediamenti produttivi, non è affatto implausibile che la stessa modifica, a regime, delle modalità di acquisizione di tali aree, anziché produrre economie di spesa, possa provocare degli incrementi.

Nella disciplina relativa alla esecuzione dei piani particolareggiati è infatti acclarato che gli acquirenti o i concessionari delle aree stesse siano obbligati a rimborsare i costi della loro acquisizione nonché a fronteggiare gli oneri di urbanizzazione. In tale contesto le operazioni afferenti all'esproprio hanno un impatto neutro, dal momento che gli oneri si compensano con l'integrale rimborso da parte dei concessionari e degli acquirenti. Nella legge prov. Bolzano n. 10 del 2013 sono invece previsti incentivi ai privati per l'acquisizione di aree per insediamenti produttivi, contributi a fondo perduto per l'urbanizzazione di zone per insediamenti produttivi, nonché finanziamenti sempre a fondo perduto ai Comuni per l'acquisizione di dette aree. Si tratta, evidentemente, di ulteriori oneri che l'impugnata disposizione non quantifica e di cui, conseguentemente, non fornisce copertura.

5.– Dunque, l'art. 25 della legge prov. Bolzano n. 10 del 2013, nel provvedere alla riorganizzazione di una serie rilevante di funzioni senza determinarne gli effetti finanziari attivi e passivi e la loro influenza complessiva sul bilancio di competenza e sugli esercizi futuri, si pone in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di urbanistica, tutela del paesaggio, foreste, aree per insediamenti produttivi, miglioramento fondiario, attività ricettiva, espropriazioni, associazioni

agrarie, alimenti geneticamente non modificati, protezione degli animali, commercio e inquinamento acustico).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Corte dei diritti fondamentali dell  
della Costituzione  
i Presidenti della Re  
L'anno scorso

Sentenza **181/2013**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

**Presidente GALLO - Redattore CAROSI**

Udienza Pubblica del **18/06/2013** Decisione del **03/07/2013**

Deposito del **09/07/2013** Pubblicazione in G. U. **17/07/2013**

Norme impugnate: Art. 5 della legge della Regione Molise 07/08/2012, n. 19.

Massime: **37206 37207 37208**

Atti decisi: **ric. 163/2012**

## SENTENZA N. 181

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici : Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 22 ottobre 2012 ed iscritto al n. 163 del registro ricorsi 2012.

Udito nell'udienza pubblica del 18 giugno 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 15-18 ottobre 2012 e depositato il 22 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 19 del 16 agosto 2012.

La legge in questione prevede, a favore delle associazioni combattentistiche, d'arma e delle forze dell'ordine costituite ed operanti in Molise, la concessione di contributi finalizzati ad agevolare il conseguimento degli scopi istituzionali e sociali.

Il ricorrente sostiene che l'art. 5 della legge impugnata – stabilendo, nel comma 1, che agli oneri finanziari derivanti dalla applicazione della stessa si provveda con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge della Regione Molise 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), e, nel comma 2, che per gli anni successivi si provvede con le leggi di approvazione del bilancio regionale – violerebbe l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, in difetto della quantificazione dell'onere finanziario derivante dall'applicazione della legge.

Ad avviso del ricorrente, tale mancanza non potrebbe essere sopperita dal riferimento ai capitoli cui attingere, indicati nell'art. 7 della legge della Regione Molise n. 10 del 1985, a cui la disposizione impugnata rinvia, atteso che l'onere finanziario potrebbe essere di entità tale da rendere detti capitoli incapienti, risultando così violate le prescrizioni dell'art. 81, quarto comma, Cost. e l'obbligo di chiarezza e di solidità del bilancio che – come ritenuto dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 272 e n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010 – vincolerebbe anche il legislatore regionale.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che il suddetto art. 7 risulterebbe abrogato dall'art. 4 della medesima legge impugnata, per cui il rinvio sarebbe meramente apparente, indicando dei capitoli che, menzionati in una norma espunta dall'ordinamento, non sarebbero più individuabili.

Secondo il ricorrente, dunque, la disposizione in esame contrasterebbe con l'art. 81, quarto comma, Cost., «in quanto priva della necessaria copertura finanziaria», con conseguente illegittimità costituzionale dell'intera legge.

2. – La Regione Molise non si è costituita.

3. – Nelle more del giudizio l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali), ha sostituito l'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 con il seguente: «La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012», lasciando invariato il comma 2 del medesimo articolo.

*Considerato in diritto*

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 5 della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma), in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Il ricorrente sostiene che la disposizione censurata non quantificherebbe gli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge. In ogni caso, il rinvio ai fondi stanziati in sede di finanziamento della legge della Regione Molise 19 aprile 1985, n. 10 (Contributi a favore delle associazioni combattentistiche e d'arma) – che disciplinava la materia precedentemente all'emanazione di quella impugnata – allocati sul capitolo n. 39470 del bilancio regionale ed indicati quale fonte di finanziamento per l'esercizio 2012 non costituirebbe valida copertura della spesa conseguente. Infatti, la mancata quantificazione degli oneri

finanziari derivanti dall'applicazione della legge regionale renderebbe assolutamente inadeguato il riferimento al capitolo in questione, in quanto detti oneri potrebbero essere di entità superiore alla capienza del capitolo stesso.

Dunque, secondo il ricorrente, non sarebbe sufficiente, in relazione ai requisiti di chiarezza e solidità del bilancio richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte, indicare i capitoli cui si vuole attingere, in difetto di quantificazione della misura del prelievo finanziario. Ciò equivarrebbe all'integrale omissione dei mezzi di copertura, necessari ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, sottolinea che la norma richiamata per la copertura finanziaria dall'art. 5 della legge impugnata risulterebbe contestualmente abrogata dall'art. 4, comma 1, della legge stessa. Anche sotto questo profilo, la norma sarebbe gravemente viziata, rinviando a poste di spesa non più esistenti per effetto dell'abrogazione della disposizione che le aveva istituite.

2. – La questione sollevata nei confronti dell'art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 è fondata.

Con riguardo alla formulazione originaria di detto articolo, il ricorrente lamenta, tra l'altro, la mancata indicazione degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge, non ritenendo sufficiente, ai fini della copertura prescritta dall'art. 81, quarto comma, Cost., il riferimento al capitolo richiamato dalla norma stessa.

Prima della discussione del ricorso, l'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) ha sostituito il comma 1 della disposizione impugnata che, nella sua versione originaria, disponeva: «Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede con i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10/1985». A seguito dell'intervenuta modifica, la disposizione attualmente è così articolata: «La presente legge non comporta oneri per l'esercizio finanziario 2012». Il comma 2 del medesimo art. 5 è rimasto invariato e prevede: «Per gli anni successivi si provvede con le rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale».

Dall'esame delle due versioni del comma 1 dell'art. 5 si ricava che la prima di esse prevedeva la copertura per l'esercizio 2012 attraverso i fondi stanziati in sede di finanziamento della legge regionale n. 10 del 1985 mentre la seconda azzera ogni onere in relazione al menzionato esercizio. Per gli anni successivi, il comma 2 del medesimo articolo prescrive che la copertura degli oneri sia rinviata alle rispettive leggi di approvazione del bilancio regionale.

L'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), inserito nel Titolo V della stessa legge (La copertura finanziaria delle leggi), dispone, in relazione agli oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico, che: «Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali». Detta disposizione, specificativa del precetto di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., prescrive quale presupposto della copertura finanziaria la previa quantificazione della spesa o dell'onere, per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita.

Dall'esame delle disposizioni impugate si evince con chiarezza che sia l'originaria versione del comma 1 dell'art. 5, sia il comma 2 del medesimo non contengono alcuna quantificazione della spesa derivante dall'applicazione della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Rimane poi da esaminare la modifica apportata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 alla disposizione impugnata.

Indipendentemente da quanto sostenuto in udienza dal ricorrente – secondo cui il citato art. 5, comma 1, avrebbe avuto applicazione prima della sostituzione – quest'ultima non si può ritenere soddisfacente, perché nella sostanza riproduce la stessa norma, legittimando conseguentemente il

trasferimento della relativa impugnazione. Occorre considerare che l'intera legge della Regione Molise n. 19 del 2012 disciplina interventi consistenti in contributi alle associazioni combattentistiche che comportano tutti oneri a carico del bilancio per la loro attuazione. Per questo motivo anche il comma in questione, come riformulato dalla disposizione regionale nel frattempo intervenuta, la quale ne ha azzerato lo stanziamento per l'esercizio 2012, non ha alcun utile effetto nel contesto legislativo in cui si colloca, essendosi limitato a cancellare per l'esercizio 2012 le risorse necessarie a realizzare gli interventi previsti dalla legge regionale.

3. – Dunque, l'art. 5 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012 contrasta, sia nella versione originaria sia in quella conseguente alla sostituzione operata dalla legge della Regione Molise n. 1 del 2013 – tanto con riguardo all'esercizio 2012 quanto con riferimento a quelli successivi – con l'art. 81, quarto comma, Cost. e, pertanto, ne deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale.

4. – In considerazione dell'inscindibile connessione esistente tra l'art. 5 e le altre disposizioni della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, le quali prevedono una serie di interventi contributivi insuscettibili di attuazione in carenza di finanziamento, l'illegittimità costituzionale del primo deve estendersi in via consequenziale alle seconde, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1 – nel testo in vigore prima della sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise 2 gennaio 2013, n. 1 (Abrogazioni e modifiche urgenti di norme di leggi regionali) – e 2, della legge della Regione Molise 7 agosto 2012, n. 19 (Interventi in favore delle associazioni combattentistiche e d'arma);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge della Regione Molise n. 19 del 2012, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 2, lettera b), della legge della Regione Molise n. 1 del 2013;

3) dichiara in via consequenziale – ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3, 4 e 6 della legge della Regione Molise n. 19 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Corte dei diritti fondamentali dell  
Corte dei valori, della costituzio  
I Presidenti della Re  
L'anno scorso

Sentenza **115/2012**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **QUARANTA** - Redattore **CAROSI**

Udienza Pubblica del **03/04/2012** Decisione del **07/05/2012**

Deposito del **10/05/2012** Pubblicazione in G. U. **16/05/2012**

Norme impugnate: Artt. 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14/07/2011, n. 10.

Massime: **36308 36309 36310**

Atti decisi: **ric. 107/2011**

## SENTENZA N. 115

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17 settembre 2011, depositato in cancelleria il 26 settembre 2011 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2011.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;



udito nell'udienza pubblica del 3 aprile 2012 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

*Ritenuto in fatto.*

1. — Con ricorso notificato in data 17 settembre 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), pubblicata nel B.U.R. n. 29 del 20 luglio 2011.

Tale legge disciplina gli interventi di competenza regionale in attuazione della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore).

In particolare, l'art. 4 della legge impugnata, nel comma 1, regola le "campagne di informazione" nei seguenti termini: «La Direzione centrale competente in materia di tutela della salute promuove la realizzazione di campagne istituzionali di comunicazione destinate a informare i cittadini sulle modalità e sui criteri di accesso alle prestazioni e ai programmi di assistenza in materia di cure palliative e di terapia del dolore connesso alle malattie neoplastiche e a patologie croniche e degenerative, anche attraverso il coinvolgimento e la collaborazione dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta, delle farmacie pubbliche e private, nonché delle associazioni senza scopo di lucro impegnate nella tutela dei diritti in ambito sanitario, operanti nella lotta contro il dolore e nell'assistenza nel settore delle cure palliative».

L'art. 5 istituisce, presso la direzione centrale competente in materia di tutela della salute, il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore, definendone i compiti.

L'art. 10, nel comma 1, stabilisce che: «La Regione promuove programmi specifici di sviluppo delle cure palliative presso le aziende per i servizi sanitari, riservando la priorità ai progetti di riduzione dei ricoveri ospedalieri inappropriati verso le altre forme di assistenza».

L'art. 15 detta le disposizioni finanziarie, prescrivendo che: «Gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli articoli 4 e 10 fanno carico all'unità di bilancio 7.1.1.1131 e al capitolo 4362 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 1), e che «gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui all'articolo 5 fanno carico all'unità di bilancio 10.1.1.1162 e al capitolo 4721 dello stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013 e del bilancio per l'anno 2011» (comma 2).

2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce l'illegittimità costituzionale di dette norme per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché degli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Osserva in proposito il Presidente del Consiglio dei ministri che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 prevede che le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10) possano determinare «eventuali oneri» a carico del bilancio regionale (art. 15).

Tuttavia, tali oneri non sono contemplati – ed anzi risulterebbero espressamente esclusi – dalla legge n. 38 del 2010. Infatti, l'art. 5, comma 5, di detta legge, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, stabilisce che all'attuazione della legge si provvede, ai sensi dell'art. 12, comma 2 (copertura finanziaria), «nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

Pertanto, la normativa regionale censurata contrasterebbe con la legge statale, laddove essa costituisce espressione del principio di coordinamento della finanza pubblica, materia di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. Ne discende che il mancato rispetto della normativa statale di principio, parametro interposto tra il testo costituzionale e la legge regionale, si porrebbe in contrasto con le competenze legislative statutarie e con l'art. 117, terzo comma, Cost.

2.1. — Con ulteriore riguardo all'art. 15 della legge regionale impugnata, il ricorrente deduce la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto tale disposizione non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10, né avrebbe previsto espressamente i mezzi di copertura finanziaria, secondo le modalità di cui all'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Osserva in proposito la Presidenza del Consiglio dei ministri che la normativa introdotta dal legislatore regionale comporta indubbiamente nuove spese. Infatti, non solo la stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 menziona gli «eventuali oneri» a carico del bilancio pluriennale (art. 15), ma appare difficilmente contestabile che «le campagne di informazione» (art. 4), l'istituzione del «coordinamento regionale» (art. 5), nonché l'attivazione dei «programmi di sviluppo delle cure palliative» (art. 10) necessitino, per la loro realizzazione, del relativo mezzo di copertura finanziaria. Nondimeno, nell'ambito della legge impugnata le misure introdotte dal legislatore regionale agli artt. 4, 5 e 10 sono assolutamente prive della dovuta specifica copertura finanziaria: manca ogni riferimento alla consistenza dei progetti da attuare ed alle risorse con cui finanziarli.

Poiché la copertura di tali spese non può essere disposta con successivi provvedimenti attuativi – in quanto è la stessa legge regionale, come ha avuto modo di stabilire la Corte costituzionale, a costituire la loro fonte primaria – ne deriverebbe anche il contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., nella misura in cui la potestà legislativa regionale viene esercitata in violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di una legge di spesa, gravante anche sul legislatore regionale secondo il consolidato orientamento espresso dalla Corte costituzionale.

3. — Si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che il ricorso venga respinto.

Essa, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità dell'impugnazione degli articoli 4, 5 e 10.

Osserva che la legge n. 38 del 2010 è rivolta a tutelare «il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore» (art. 1, comma 1) e che tale diritto è tutelato «nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002, al fine di assicurare il rispetto della dignità e dell'autonomia della persona umana, il bisogno di salute, l'equità nell'accesso all'assistenza, la qualità delle cure e la loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni» (art. 1, comma 2).

La legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, introducendo nell'ordinamento regionale le norme sostanziali e organizzative necessarie per dare tutela a tale diritto, anche in ossequio al principio di uguaglianza tra i cittadini, conterrebbe disposizioni costituzionalmente necessarie, in forza del parametro interposto della legge statale.

Quindi, secondo la difesa regionale, quand'anche fosse illegittima la norma finanziaria dell'art. 15, la Regione dovrebbe ugualmente dettare le norme impuginate ed attuarle nel quadro del finanziamento esistente.

Osserva inoltre la Regione che il ricorrente non motiva in ordine al contrasto tra le norme impuginate ed i parametri rappresentati dagli artt. 4, 5, 6 e 7 dello statuto speciale, nemmeno quanto alla materia di riferimento tra tutte quelle ivi menzionate.

3.1. — La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene che la prima censura statale sia frutto di un'errata comprensione sia della normativa statale che di quella regionale. Rileva in proposito che, quanto alla normativa statale, essa provvede alle spese derivanti dalla legge n. 38 del 2010 attraverso l'apposita quota del Fondo sanitario nazionale di importo non inferiore ad euro 100.000.000, stabilita dal CIPE d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 12, comma 2. Se dunque è vero che non vi debbono essere «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica», ciò è perché vi sono risorse anche finanziarie «disponibili a legislazione vigente», come prevede l'art. 5, comma 5, della legge statale. Nondimeno la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non partecipa del Fondo sanitario nazionale, ma provvede al finanziamento del servizio sanitario regionale con le risorse del proprio bilancio, ai sensi dell'art. 1, comma 144, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Per quanto sopra la resistente, con la legge impugnata, avrebbe provveduto ad istituire un meccanismo corrispondente a quello previsto dalla legge dello Stato, disponendo all'art. 15 che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a ben individuate unità e capitoli del proprio bilancio, già esistente, e quindi poggiano su risorse già quantificate, che non vengono affatto aumentate dalla legge n. 10 del 2011.

Ulteriori argomenti sono stati svolti dalla difesa regionale nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica.

Innanzitutto, precisa la Regione che il ricorso dello Stato riferisce inesattamente il contenuto dell'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010: difatti esso non pone limiti finanziari all'attuazione della legge, ma solamente «all'attuazione del presente articolo».

L'art. 5, comma 5, della legge n. 38 del 2010 non costituirebbe affatto un principio fondamentale della materia, volto a limitare le spese nel settore delle cure palliative e della terapia del dolore, ma rappresenterebbe solo una regola riguardante le specifiche attività ivi contemplate, che sono diverse rispetto a quelle oggetto degli artt. 4, 5 e 10 della legge impugnata.

Ne discenderebbe che il primo motivo di ricorso dovrebbe ritenersi infondato anche per la non pertinenza del parametro interposto invocato, e, nei termini in cui è invocato, per l'inesistenza del parametro stesso.

Inoltre, prosegue la resistente, non sarebbe ammissibile che la legge statale ponga limiti ad una voce specifica della spesa sanitaria che è interamente a carico del bilancio regionale: sia perché lo Stato non ha «titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» dall'ente ad autonomia speciale sia perché il generale divieto di nuovi oneri (erroneamente imputato all'art. 5, comma 5) sarebbe una norma di dettaglio e non di principio, traducendosi in un vincolo puntuale e non temporaneo ad una specifica voce di spesa.

3.2. — La Regione eccepisce l'infondatezza della seconda censura, là dove, relativamente al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost., lo Stato evidenzia che l'art. 15 della legge regionale impugnata non quantificherebbe, neppure in via indicativa, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 4, 5 e 10 e non prevedrebbe espressamente, attraverso le modalità di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009, i mezzi di copertura finanziaria. Al riguardo la Regione pone in evidenza che tutte le sentenze della Corte citate nel ricorso avevano ad oggetto fattispecie diverse da quella in esame, cioè casi di leggi regionali che non indicavano alcuna copertura finanziaria o la indicavano in modo generico. L'art. 15 della legge impugnata, invece, indica espressamente che gli eventuali oneri derivanti dal disposto di cui agli artt. 4 e 10 fanno carico a determinate unità di bilancio ed a precisi capitoli dello stato di previsione della spesa, sia con riguardo al bilancio per l'anno 2011 che al bilancio pluriennale per gli anni 2011-2013, trattandosi comunque di capitoli aventi disponibilità. In tal modo, secondo la Regione, si deve ritenere che la previsione di copertura dettata nell'art. 15 soddisfi pienamente il principio che emerge dalla giurisprudenza costituzionale, cioè quello secondo il quale la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. Il riferimento ai capitoli di bilancio, precisamente individuati,

in questa prospettiva, varrebbe anche ad indicarne i limiti, coincidenti con le risorse disponibili nel capitolo.

3.3. — La Regione ritiene parimenti infondata l'ulteriore censura rivolta all'art. 15, in quanto tale disposizione non indicherebbe la copertura finanziaria «attraverso le modalità previste dall'art. 17» della legge n. 196 del 2009, il quale stabilisce che «la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate».

La Regione ritiene anzitutto la censura infondata per inconferenza del parametro, poiché l'art. 17 riguarderebbe chiaramente le sole leggi statali. Ciò risulterebbe dal comma 1, lettera a) – che rinvia all'art. 18, relativo ai fondi speciali statali – e da tutti gli altri commi (eccetto il comma 6), che sono rivolti solo ad organi statali (o comunque ad enti non territoriali).

Alle Regioni, prosegue la resistente, si applicherebbe invece l'art. 19, comma 2, il quale dispone: «Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17». Alle Regioni ad autonomia speciale si riferirebbe altresì l'art. 1, comma 5, secondo cui «le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti». Quindi, la copertura finanziaria delle leggi regionali e delle leggi delle Regioni a statuto speciale avrebbe nella legge n. 196 del 2009 una propria disciplina, non invocata come parametro nel ricorso. Difatti, l'art. 19, comma 2, non rinvia alle specifiche “modalità” di cui all'art. 17, ma alle “metodologie di copertura” da esso previste. In sostanza, per assicurare la compatibilità con l'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 17, comma 1, e 19, comma 2, andrebbero, dunque, intesi nel senso che da essi le Regioni devono ricavare principi al fine di dare attuazione all'art. 81, quarto comma, Cost. Tanto dedotto, secondo la Regione autonoma, l'art. 15 della legge impugnata rispetterebbe pienamente la “metodologia” di cui all'art. 17. Esso stabilisce infatti che «gli eventuali oneri» derivanti dagli artt. 4, 5 e 10 «fanno carico» a determinati capitoli del bilancio regionale. In tal modo, utilizzando risorse già destinate all'attuazione di certe norme legislative, in determinati settori (come risulta anche dall'estratto del bilancio regionale, prodotto in atti, dal quale emergono tutte le norme legislative di spesa che afferiscono ai capitoli in questione), l'art. 15 della legge regionale n. 10 del 2011 inevitabilmente riduce le risorse disponibili per quegli scopi e, quindi, indica la copertura finanziaria con una metodologia che si ispira all'art. 17, comma 1, lettera b), della legge n. 196 del 2009. Del resto, si obietta ulteriormente, lo stesso art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 utilizza una modalità analoga a fini di copertura finanziaria.

3.4. — Infine, con riguardo al punto 2 del ricorso, laddove si censura la mancata quantificazione delle spese che deriveranno dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, la Regione ne evidenzia l'infondatezza perché l'art. 81, quarto comma, Cost. stabilisce solo che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Dunque, la Costituzione non richiederebbe la precisa quantificazione della spesa, ma solamente che la legge indichi una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri. Facendo riferimento a precisi capitoli di spesa, che trovano copertura nelle voci di entrata del bilancio regionale, l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia avrebbe dato una seria copertura degli eventuali oneri ed avrebbe anche fissato il loro limite, rappresentato dall'entità del capitolo e dalla coesistenza di altre spese ad esso imputate.

Inoltre, secondo la difesa regionale, l'art. 15 sarebbe coerente con la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 agosto 2007, n. 21 (Norme in materia di programmazione finanziaria e di

contabilità regionale), che detta anche norme attuative dell'art. 81, quarto comma, Cost. (in particolare si richiamano gli artt. 10 e 11 di tale legge). In proposito, si evidenzia che gli artt. 4, 5 e 10 della legge oggetto della censura statale rientrerebbero nella fattispecie di cui all'art. 11, comma 1, lettera a), della predetta legge n. 21 del 2007, secondo cui «le leggi regionali che comportano spese a carattere pluriennale si distinguono, in funzione delle cause da cui deriva la pluriennalità della spesa, in: a) leggi che autorizzano spese per attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente; b) leggi che autorizzano spese per opere, programmi o interventi la cui esecuzione si protrae per più esercizi; c) leggi che autorizzano limiti d'impegno per l'assunzione di obbligazioni pluriennali». Ed il comma 2 del medesimo art. 11 dispone che «le leggi che autorizzano attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano, di norma, soltanto gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire rinviando alla legge finanziaria la determinazione dell'entità della relativa spesa».

Tale norma, osserva la difesa regionale, è pacificamente vigente e non è stata contestata dal Presidente del Consiglio dei ministri, né comunque vi sarebbe alcuna ragione per farlo, dato che essa corrisponderebbe all'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), secondo cui «le leggi regionali che prevedono attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinano le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa».

Correttamente, dunque, sostiene la Regione, l'art. 15 non avrebbe quantificato l'esatto ammontare delle spese in questione, indicate come eventuali e – data la loro tipologia – non quantificabili con precisione da parte della legge medesima. D'altro canto, conclude sul punto la difesa regionale, anche l'art. 12, comma 2, della legge n. 38 del 2010 non determina con precisione la spesa necessaria «per la realizzazione delle finalità di cui alla presente legge».

Per tutti questi motivi la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia conclude chiedendo che il ricorso sia respinto siccome inammissibile ed infondato.

#### *Considerato in diritto*

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, 5, 10 e 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia). L'art. 15 di detta legge è stato poi impugnato con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Per quanto riguarda il preteso contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente invoca il parametro interposto costituito dall'art. 5, comma 5, della legge 15 marzo 2010, n. 38 (Disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore), perché le norme impugnate, nel disciplinare i servizi finalizzati a garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, ed in particolare le campagne istituzionali di informazione (art. 4), il coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) ed i programmi di sviluppo delle cure palliative (art. 10), determinerebbero nuovi oneri per la finanza pubblica (art. 15).

Gli oneri derivanti dal combinato disposto degli artt. 4, 5, 10 e 15 della legge regionale impugnata non sarebbero compatibili con il dettato dell'art. 5, comma 5, della citata legge n. 38 del 2010 il quale, nel fissare i principi in materia di accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, stabilirebbe che la relativa attuazione debba avvenire senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in tal modo esprimendo un indefettibile principio di coordinamento della stessa.

Il mancato rispetto della normativa statale di principio si porrebbe altresì in contrasto con le competenze legislative statutarie.

La Regione autonoma eccepisce che la legge statale n. 38 del 2010 sarebbe rivolta a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative e alla terapia del dolore e che tale diritto sarebbe garantito nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

Il richiamo all'invarianza della spesa, di cui all'art. 5, comma 5, della legge statale, sarebbe rivolto solo all'istituendo servizio delle reti nazionali e comunque riguarderebbe le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni a statuto ordinario, senza alcuna connessione con quelle inerenti alle Regioni a statuto speciale come il Friuli-Venezia Giulia.

L'art. 15 della legge regionale impugnata viene censurato anche in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost.

Secondo il ricorrente la disposizione non stimerebbe gli oneri derivanti dall'attuazione di quanto previsto agli artt. 4, 5 e 10 e non indicherebbe i mezzi di copertura finanziaria.

I principi dell'art. 81, quarto comma, Cost. vengono invocati sia direttamente che attraverso la norma interposta individuata nell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Secondo la Regione autonoma l'art. 15 della legge impugnata, indicando i capitoli di imputazione delle eventuali spese, rispetterebbe pienamente il principio di copertura poiché dette poste di bilancio presenterebbero la necessaria disponibilità.

Inoltre, l'individuazione della norma interposta sarebbe errata, perché l'art. 17 della legge n. 196 del 2009 disciplina i sistemi di copertura delle leggi statali e non di quelle regionali.

2. — La questione relativa agli artt. 4, 5 e 10 della legge regionale, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale n. 1 del 1963, è inammissibile.

Con riguardo a detti parametri, è assente nel ricorso un idoneo percorso argomentativo in grado di collegare il loro richiamo alla pretesa illegittimità delle norme impuginate.

Gli articoli dello statuto così apoditticamente invocati riguardano inoltre competenze legislative della Regione autonoma in materie distinte da quella cui inerisce il ricorso. Quest'ultima attiene alla garanzia dei livelli essenziali di alcune prestazioni sanitarie, che devono essere assicurate dalle Regioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, rispettando gli standard minimi determinati dalla legislazione statale (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.).

3. — È invece infondata la censura nei confronti delle medesime norme in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Secondo il ricorrente, l'art. 5, comma 5, della legge statale n. 38 del 2010, la quale detta disposizioni per garantire l'accesso alle cure palliative ed alla terapia del dolore, sarebbe espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. e, in quanto tale, vincolante nel prescrivere l'invarianza della spesa pubblica per assicurare su tutto il territorio nazionale le prestazioni sanitarie minime di cui alla stessa legge statale.

L'assunto non può essere condiviso: la legge statale n. 38 del 2010 è finalizzata a tutelare il diritto del cittadino ad accedere alle cure palliative ed alla terapia del dolore (art. 1, comma 1) nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 29 novembre 2001.

A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente, l'art. 5, comma 5, di detta legge non pone limiti finanziari alla sua attuazione da parte delle Regioni, ma solo alla disciplina delle reti nazionali per le cure palliative e per la terapia del dolore.

Esso regola un'attività di rilevazione, svolta dal Ministero della salute e già negoziata in sede di Conferenza Stato-Regioni, per individuare le figure professionali con specifiche competenze ed esperienze nel campo delle predette cure e le tipologie di strutture nelle quali le due reti si articolano a livello regionale, nonché le modalità per assicurare il coordinamento delle due reti a livello nazionale e regionale.

Dunque l'art. 5, comma 5, non pone un principio generale volto a contenere le spese nel settore delle cure in questione, ma fissa solo un limite in relazione al costo delle specifiche attività contemplate nella stessa norma, a loro volta diverse e distinte da quelle regolate dagli artt. 4, 5 e 10 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.

Queste ultime, infatti, consistono in adempimenti attuativi, di carattere organizzativo, dei principi espressi dalla legge n. 38 del 2010 consistenti nella predisposizione di campagne di informazione rivolte ai cittadini su base regionale (art. 4), nella istituzione di strutture addette al coordinamento regionale per le cure palliative e la terapia del dolore (art. 5) e nella disciplina dei programmi di sviluppo delle cure palliative, anch'essi in ambito regionale (art. 10).

In ogni caso, la norma invocata dal ricorrente quale parametro interposto regola la copertura delle spese afferenti alle reti nazionali con una quota del Fondo sanitario nazionale e non si riferisce certamente al bilancio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che non fruisce del finanziamento del fondo stesso.

Peraltro, è già stato osservato da questa Corte che quando lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, non «ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta» da questi soggetti (sentenza n. 341 del 2009).

4. — La censura rivolta all'art. 15 in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. è fondata.

L'eccezione di inconferenza del parametro interposto, erroneamente individuato dallo Stato nell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, anziché nel pertinente successivo art. 19, non preclude l'applicazione al caso di specie dell'art. 81, quarto comma, Cost. che è stato invocato anche in via diretta dall'Avvocatura.

La sua formulazione non lascia dubbi sul fatto che la legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare, sia pure in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

Il rispetto di questo precetto costituzionale comporta infatti l'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge, ogniquale volta in essa siano previsti – ancorché sotto forma di riorganizzazione delle strutture esistenti – nuovi servizi e nuove dotazioni di risorse umane e tecniche (sentenza n. 141 del 2010).

Come è stato già affermato da questa Corte, non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa» (sentenza n. 30 del 1959).

Nella fattispecie in esame lo stesso legislatore regionale ammette, peraltro, la possibilità di un ulteriore fabbisogno finanziario rispetto agli stanziamenti delle partite, cui vengono imputati gli oneri afferenti allo svolgimento dei nuovi servizi.

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.

Essa consiste, come già affermato da questa Corte, nella chiara quantificazione – con riguardo alle partite di bilancio, ove si assume un'eccedenza di risorse utilizzabili per la nuova o maggiore spesa – degli oneri presumibilmente ad essa conseguenti e della relativa copertura (sentenza n. 30 del 1959).

Non può essere condivisa la tesi della Regione autonoma resistente, secondo cui costituirebbe sufficiente ottemperanza al principio di copertura dell'art. 81, quarto comma, 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.

Questa Corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 70 del 2012) che l'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.

La stima e la copertura in sede preventiva, effettuate in modo credibile e ragionevolmente argomentato secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, salvaguardano la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi.

Non convince in proposito l'argomentazione regionale per cui la nuova imputazione sulle poste del bilancio 2011 e del bilancio triennale 2011-2013 comporterebbe un'implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente all'art. 81, quarto comma, Cost., di diretta applicazione secondo la costante interpretazione di questa Corte.

Gli allegati al bilancio annuale e pluriennale dell'esercizio 2011 della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziano, invece, con riguardo alle due partite di spesa richiamate dalla legge regionale n. 10 del 2011, l'elencazione di una serie di disposizioni normative precedenti che su di esse gravano in modo indistinto.

Detto richiamo è formulato, già in sede di redazione del bilancio preventivo, in modo descrittivo senza analitica ponderazione dell'incidenza economica di ciascuna legge sul complesso dello stanziamento.

Questa lacuna, già presente in sede di redazione del bilancio 2011, tanto meno può giustificare l'implicita sommatoria degli effetti finanziari della nuova legge ivi imputata.

Nel caso in esame l'esigenza del rispetto di analitiche quantificazioni delle diverse spese su partite di bilancio promiscue appare ancor più indefettibile in presenza di attività che impegneranno il bilancio della Regione in modo continuativo negli esercizi futuri (sull'obbligo rafforzato di copertura per gli oneri pluriennali, ex plurimis, sentenze n. 272 del 2011, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Dunque l'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011 deve essere dichiarato illegittimo per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. e gli oneri conseguenti ai servizi introdotti dagli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge devono essere contenuti – fino a nuova legittima copertura dell'eventuale eccedenza – entro i limiti di stanziamento delle pertinenti poste del bilancio dell'esercizio 2011.

5. — Restano assorbite le altre censure proposte nei confronti dell'art. 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 15 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 14 luglio 2011, n. 10 (Interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della stessa legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento agli artt. 4, 5, 6 e 7 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 10 della medesima legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 10 del 2011, sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*



# CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione  
della  
Repubblica Ita  
Carta dei diritti fondamentali dell  
Unione dei valori, della cittadinanza  
I Presidenti della Re  
L'anno nostro

Sentenza **141/2010**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente **AMIRANTE** - Redattore **QUARANTA**

Udienza Pubblica del **23/03/2010** Decisione del **14/04/2010**

Deposito del **23/04/2010** Pubblicazione in G. U. **28/04/2010**

Norme impugnate: Artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 06/04/2009, n. 9.

Massime: **34581 34582 34583**

Atti decisi: **ric. 40/2009**

## SENTENZA N. 141

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Francesco AMIRANTE; Giudici : Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI,

ha pronunciato la seguente

### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), «nonché degli altri articoli ad essi collegati», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10 giugno 2009, depositato in cancelleria il 18 giugno 2009 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2009.

Visto l'atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 23 marzo 2010 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Lazio.

*Ritenuto in fatto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), «nonché degli altri articoli ad essi collegati», asserendo la violazione degli articoli 81, quarto comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.— Il ricorrente premette che, ai sensi dell'art. 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), nel testo modificato dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, le Regioni – come il Lazio – gravate da disavanzi di bilancio nel settore sanitario sono tenute «ad una ricognizione delle cause» di tale fenomeno e all'elaborazione di «un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale, di durata non superiore al triennio». Sempre in base alla stessa disposizione i «Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e la singola Regione stipulano apposito accordo che individui gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e degli adempimenti di cui alla intesa prevista dal comma 173» del medesimo art. 1 della legge n. 311 del 2004.

In attuazione del citato art. 1, comma 180, è stata stipulata – rammenta sempre il ricorrente – l'intesa Stato-Regione del 22 (recte: 23) marzo 2005 (Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in attuazione dell'articolo 1, comma 173, della legge 30 dicembre 2004, n. 311), che ha stabilito le modalità di riattribuzione del maggior finanziamento statale in ragione della effettiva attuazione del citato programma di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale.

Per la Regione Lazio, l'accordo per l'approvazione del piano di rientro, ai sensi del citato art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004, è stato adottato in data 28 febbraio 2007. Tale accordo ha stabilito la realizzazione di una serie di interventi diretti a ricondurre, entro il 2010, la spesa del servizio sanitario regionale nei limiti coerenti con il finanziamento ordinario. Con deliberazione del 6 marzo 2007, n. 149, la Giunta regionale della Regione Lazio ha preso atto di tale accordo.

Successivamente, in data 11 luglio 2007, essendosi la Regione Lazio resa inadempiente rispetto agli impegni assunti con il già citato accordo, il Consiglio dei ministri ha proceduto alla nomina del Presidente pro tempore della Regione Lazio quale Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dei disavanzi nel settore sanitario.

Con la stessa delibera, il Commissario ad acta è stato incaricato di sospendere eventuali nuove iniziative regionali in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture sanitarie pubbliche, ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private, sino all'avvenuta adozione del piano di riassetto della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete di assistenza specialistica ambulatoriale.

1.2.— Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha prospettato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 3, 4 e 5 della impugnata legge regionale n. 9 del 2009, ritenendo gli stessi in contrasto con gli impegni assunti dalla Regione Lazio per il rientro dal disavanzo nel settore sanitario e con le misure adottate, sempre a tale scopo, dal Commissario ad acta.

1.2.1.— In primo luogo, il ricorrente ha dedotto la lesione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione sotto il profilo della violazione dei principi fondamentali della materia «coordinamento della finanza pubblica», quest'ultima rimessa alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Ed infatti, con le disposizioni in esame, la Regione Lazio sarebbe venuta meno agli specifici vincoli, strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro, in contrasto con i principi fondamentali volti al contenimento della spesa sanitaria, di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007). Esso, infatti, qualifica espressamente come vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico» oggetto degli accordi di cui all'art. 1, comma 180, della legge n. 311 del 2004.

Sarebbe evidente, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, che «la vincolatività dell'accordo che la Regione ha violato discende dalla sua elevazione a principio fondamentale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, con la conseguenza che le disposizioni qui impugnate eccedono, anche manifestamente, dalla competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di coordinamento della finanza pubblica».

1.2.2. In secondo luogo, il ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Ed infatti, poiché le intese e gli accordi stipulati per il riequilibrio della spesa nel settore sanitario sono finalizzati ad assicurare il contenimento della spesa pubblica nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i fondamentali diritti civili e sociali delle persone, l'osservanza degli stessi «costituisce una condizione essenziale per assicurare la corretta erogazione delle prestazioni assistenziali che devono essere necessariamente garantite, secondo valutazioni e determinazioni riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.». Pertanto, il mancato rispetto dell'accordo contenente il piano di rientro, «non solo viola gli obblighi di natura economico-finanziaria, assunti dalle Regioni, ma espone altresì a rischio la capacità di erogare quelle prestazioni essenziali che possono trovare garanzia solo nel contesto di una gestione equilibrata dalla spesa».

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma, quindi, che le disposizioni impugnate, sancendo l'istituzione di nuove strutture sanitarie, contrastano con l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica ed incidono, anche se indirettamente, sulle misure contenute nel piano di rientro, rivolte alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni. Vi sarebbe stata, pertanto, un'invasione della potestà legislativa riservata in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

1.2.3. Ulteriore censura consiste nella violazione sia degli artt. 117 e 118 Cost., che del principio di leale collaborazione.

Gli articoli della legge regionale in esame, nel prevedere l'istituzione di un nuovo tipo di distretti socio-sanitari, definiti «montani», con i rispettivi ospedali ed il correlato servizio di eliambulanza, nonché la possibilità di derogare alla vigente normativa regionale in materia di organizzazione del servizio sanitario regionale e di contenimento della spesa pubblica, implicherebbero un impegno di spesa in contrasto con il contenuto dell'accordo tra Stato e Regione Lazio del 28 febbraio 2007 contenente il piano di rientro del disavanzo e di riqualificazione e razionalizzazione del servizio sanitario della Regione.

Le misure oggetto delle disposizioni impugnate, nell'incidere sulla materia disciplinata dall'accordo, si porrebbero in contrasto con gli impegni con esso assunti e violerebbero il fondamentale principio di leale collaborazione (è richiamata la sentenza n. 31 del 2006).

1.2.4. Ancora, il ricorrente prospetta la lesione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le disposizioni impugnate prevedono maggiori costi senza la relativa copertura finanziaria.

1.2.5. Infine, è dedotta, anche sotto altro profilo, la violazione degli artt. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, 118 e 120, secondo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La nomina del Commissario ad acta, disposta nel caso in esame, si correla al potere sostitutivo degli organi, anche delle Regioni, che l'art. 120, secondo comma, Cost. riconosce al Governo con la finalità di assicurare, pur nell'attuale sistema costituzionale di decentramento delle funzioni e al di là del relativo riparto delle attribuzioni, la tutela di taluni interessi essenziali unitariamente facenti capo allo Stato, quali quelli della tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Le norme in esame, infatti, interferirebbero con il compito affidato al predetto Commissario ad acta e darebbero luogo ad un «sostanziale disconoscimento dello stesso potere sostitutivo spettante allo Stato», con la conseguente violazione dei suddetti parametri costituzionali.

Tale profilo di interferenza riguarderebbe, in particolare, gli impugnati artt. 4 e 5 della legge regionale in esame, concernenti la riorganizzazione della rete ospedaliera, giacché le misure da essi previste parrebbero destinate a sovrapporsi a taluni degli interventi prioritari affidati al Commissario, ed esattamente quelli riguardanti il «riassetto della rete ospedaliera» di cui alla lettera a) del punto 7 della delibera di commissariamento, adottata dal Consiglio dei ministri in data 11 luglio 2008.

A sostegno delle proprie argomentazioni la difesa dello Stato richiama le sentenze di questa Corte numeri 43 e 73 del 2004.

Sarebbe, altresì violato, sotto altro profilo, il principio di leale collaborazione, in quanto la Regione non si sarebbe attenuta all'obbligo di rispettare le funzioni di riordino della spesa pubblica nel settore sanitario, come attribuite al Commissario ad acta.

2. In data 21 luglio 2009 si è costituita in giudizio la Regione Lazio, che ha chiesto dichiararsi il ricorso manifestamente inammissibile o, in subordine, manifestamente infondato.

2.1. In primo luogo, essa ritiene priva di motivazione e, pertanto, inammissibile, la dedotta lesione della potestà legislativa dello Stato nella materia coordinamento della finanza pubblica. Il ricorrente, infatti, si sarebbe limitato ad affermare che la Regione è «venuta meno agli specifici vincoli strumentali all'equilibrio economico del sistema sanitario, contenuti nel piano di rientro», con conseguente violazione dei principi fondamentali della materia suddetta «come declinati» nell'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006.

Sarebbe stato, pertanto, disatteso l'onere di «sorreggere le censure proposte con congrua argomentazione».

Nel merito, comunque, la censura sarebbe non fondata in quanto le norme impugnate «non comportano, attualmente, alcuna spesa». Per l'istituzione dei distretti socio-sanitari montani, ai sensi dell'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 9 del 2009, occorrerebbe, infatti, «apposita deliberazione della Giunta regionale, previa acquisizione del parere della commissione consiliare permanente competente in materia di sanità». A tale delibera spetta, quindi, il compito di determinare le risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie da destinare ai suddetti distretti, nonché disporre gli adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali.

2.2. In ordine alla prospettata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la Regione afferma che la mancanza di aumenti di spesa determina l'infondatezza della censura.

2.3. Sarebbe, altresì inammissibile e priva di fondamento l'asserita violazione «del principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 117 e 118 Cost.».

Come la giurisprudenza della Corte avrebbe avuto modo di chiarire (sentenze numeri 371, 222 e 159 del 2008; n. 401 del 2007), l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione.

In particolare, la sentenza n. 437 del 2001 ha affermato che le procedure di cooperazione possono rilevare «ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione». In ogni caso, afferma la Regione, non vi è stata alcuna violazione dell'accordo per il contenimento della spesa sanitaria.

2.4. A sostegno della non fondatezza della censura relativa alla mancata indicazione della copertura finanziaria è dedotta l'assenza di nuove spese, le quali, in ogni caso, costituirebbero oggetto di intervento da parte della Giunta regionale.

2.5. In ordine all'ultimo motivo di impugnazione la difesa regionale richiama, in relazione al principio di leale collaborazione, quanto affermato in precedenza.

In merito alla prospettata interferenza con il potere sostitutivo, la resistente afferma che quest'ultimo opera sul piano dell'amministrazione. Pertanto, la potestà legislativa regionale non può essere paralizzata dalla nomina del Commissario ad acta.

2.6. Infine, si rileva come nessuna specifica censura sia stata formulata rispetto agli altri articoli collegati alle norme impugnate, ragione per la quale, il ricorso, per questa parte, dovrebbe essere dichiarato inammissibile.

3.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con memoria depositata il 17 febbraio 2010, ha insistito per l'accoglimento della proposta impugnazione.

4.— Con memoria depositata presso la cancelleria della Corte in data 2 marzo 2010, la Regione Lazio ha insistito per la declaratoria di inammissibilità del ricorso ovvero per il suo rigetto.

In via preliminare, la difesa regionale evidenzia che il Presidente della Regione Lazio, in qualità di Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro del disavanzo nel settore sanitario, con decreto del 21 aprile 2009, n. 25, ha differito l'efficacia della legge regionale impugnata «dal momento della sua promulgazione per tutta la durata del piano di rientro e della gestione commissariale».

Tale decisione – assunta sul presupposto tanto che la legge «deroghi alle previsioni del piano di rientro e confligga con le direttive del Commissario ad acta e con il mandato a questi affidato dalla deliberazione del Consiglio dei ministri», quanto dell'avvenuto accertamento del «contrasto con gli obiettivi del piano di rientro e con i decreti commissariali sulla riorganizzazione della rete ospedaliera» – determinerebbe, secondo la difesa regionale, l'inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse attuale al suo esame.

Per il resto, la difesa regionale conferma tutte le deduzioni già formulate nell'atto di costituzione.

#### *Considerato in diritto*

1.— Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani), «nonché degli altri articoli ad essi collegati», deducendo la violazione degli articoli 81, quarto comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, 118 e 120, secondo comma, della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1.— In primo luogo, il ricorrente ipotizza che le suddette disposizioni siano in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., per la violazione di un principio fondamentale di «coordinamento della finanza

pubblica», desumibile dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

Infatti, la Regione Lazio, con la normativa in contestazione – nell'istituire i distretti socio-sanitari montani – avrebbe disatteso gli specifici vincoli strumentali al conseguimento dell'equilibrio economico del sistema sanitario contenuti nel piano di rientro dal deficit oggetto dell'accordo concluso, in data 28 febbraio 2007, dal Presidente della Regione e dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze.

In questo modo risulterebbe violato il principio fondamentale che qualifica espressamente come vincolanti, per le Regioni che abbiano sottoscritto accordi del tipo di quello intercorso tra la Stato e la Regione Lazio, «gli interventi individuati dai programmi operativi di riorganizzazione, qualificazione o potenziamento del servizio sanitario regionale, necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico».

Sulle stesse basi è dedotta anche la violazione dell'art. 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

1.2. Si ipotizza, inoltre, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto il mancato rispetto dell'accordo de quo esporrebbe a rischio la capacità della Regione di erogare quelle prestazioni essenziali che possono trovare garanzia solo nel contesto di una gestione equilibrata dalla spesa sanitaria.

1.3.— La violazione dei medesimi parametri sopra indicati – nonché dell'art. 120 Cost. – viene prospettata anche sotto un diverso profilo.

La normativa censurata interferirebbe con il compito affidato al Commissario ad acta – nominato in data 11 luglio 2007 dal Consiglio dei ministri, essendosi la Regione Lazio resa inadempiente agli obblighi assunti con il citato accordo del 28 febbraio 2007 – di realizzare il piano di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, dando così luogo ad un «sostanziale disconoscimento dello stesso potere sostitutivo spettante allo Stato», con la conseguente violazione dei suddetti parametri costituzionali.

1.4. Infine, è dedotta la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto le disposizioni impugnate prevedono maggiori spese senza la relativa copertura finanziaria.

2.— In limine, devono essere disattese le eccezioni preliminari, formulate dalla difesa regionale, di inammissibilità dell'impugnazione per genericità e per sopravvenuta carenza di interesse attuale al suo esame.

2.1.— Quanto, infatti, alla prima, deve rilevarsi che, se «è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono, invece, ammissibili «le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006; n. 359 del 2003)» (così, in particolare, sentenza n. 201 del 2008).

La seconda di tali evenienze è quella sussistente nel caso di specie, giacché il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri non solo si indirizza contro quattro dei cinque articoli di cui si compone la legge regionale n. 9 del 2009, ma introduce un thema decidendum omogeneo, in quanto il ricorrente censura la scelta – sottesa all'intero testo legislativo impugnato – di disporre dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie», opportuni «incentivi economici» e conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali» derivanti dalla scelta compiuta.

2.2.— Del pari non fondata è l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse attuale all'impugnazione, sollevata dalla difesa regionale, con la memoria depositata il 2 marzo 2010, in base all'assunto che, con decreto del 21 aprile 2009, n. 25, il Presidente della Regione Lazio – in qualità di Commissario ad acta per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario – ha disposto il differimento dell'efficacia della legge regionale impugnata «dal momento della sua promulgazione per tutta la durata del piano di rientro e della gestione commissariale».

A confutazione di tale eccezione – e a prescindere, peraltro, dai dubbi che potrebbero investire, in relazione al rispetto del principio della gerarchia delle fonti, la stessa legittimità costituzionale della scelta legislativa di affidare ad un decreto del Presidente della Regione la capacità di incidere su un atto legislativo adottato dal Consiglio regionale – valgono le considerazioni che seguono.

Per un verso, infatti, l’iniziativa del Presidente della Regione, nell’individuare un termine entro il quale la legge regionale impugnata è destinata comunque a riprendere efficacia, quello cioè della avvenuta attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, non determina la carenza di interesse rispetto alle censure di legittimità costituzionale indipendenti dalla dedotta violazione dell’accordo concluso in data 11 luglio 2007.

Per altro verso, deve osservarsi che in ogni caso permane – rispetto a tutte le censure – l’interesse del ricorrente alla decisione dell’impugnazione, anche in relazione alla possibilità che il suddetto provvedimento possa, in ipotesi, formare oggetto di atti di autotutela da parte della stessa autorità emanante.

Conclusione, questa, che è conforme a quanto ritenuto in passato da questa Corte, ovvero che «la pubblicazione di una legge regionale, in asserita violazione del riparto costituzionale di competenze, è di per se stessa lesiva della competenza statale, indipendentemente dalla produzione degli effetti concreti e dalla realizzazione delle conseguenze pratiche» (sentenza n. 407 del 2002). Del resto, la Corte ha costantemente affermato che le «questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall’art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile» (sentenza n. 133 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 118 del 2006).

3. Nel merito, il ricorso è fondato.

3.1. Sussiste, in primo luogo, la dedotta violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

Questa Corte, infatti, ha più volte precisato che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira» (ex multis, sentenza n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenza n. 213 del 2008).

Nell’ipotesi in esame, la legge impugnata nulla dispone quanto alla copertura finanziaria degli oneri di spesa sicuramente derivanti dall’istituzione dei distretti socio-sanitari montani, in quanto sono stati previsti, nell’ordine: nuove dotazioni di «risorse umane, tecniche, strumentali e finanziarie»; opportuni «incentivi economici»; conseguenti «adeguamenti dei finanziamenti correnti, in considerazione dei maggiori costi strutturali»; nonché – oltre alla possibilità di derogare a quanto previsto «in materia di parametri di riferimento per la dotazione di professionalità qualificate e per il contenimento della spesa» – l’istituzione di un servizio obbligatorio di eliambulanza, presso ogni presidio ospedaliero di montagna.

Né in senso contrario può valere il rilievo – avanzato dalla difesa regionale – che «le maggiori spese verranno concretamente disposte mediante i provvedimenti attuativi» della disciplina legislativa in esame, giacché è proprio la legge regionale n. 9 del 2009 a costituire la «loro fonte primaria», donde la violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost.

3.2. Del pari, ricorre la violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con il principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica», desumibile dal già citato art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296 del 2006.

In relazione a tale censura deve preliminarmente rilevarsi che questa Corte, con la sentenza n. 100 del 2010, ha affermato che la suddetta norma statale «può essere qualificata come espressione di un



principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica».

Tale conclusione è coerente, innanzitutto, con la constatazione che la «esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» determina una situazione nella quale «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007).

Essa, inoltre, è in linea con la più recente interpretazione della nozione di «coordinamento della finanza pubblica» fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai «costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (da ultimo, sentenze numeri 237 e 139 del 2009)», per cui il legislatore statale può «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così, testualmente, sentenza n. 52 del 2010).

5.— Resta assorbita ogni ulteriore censura formulata con il ricorso.

6.— Sulla base delle considerazioni che precedono devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, 3, 4 e 5 della legge della Regione Lazio n. 9 del 2009.

Tale declaratoria coinvolge, in via consequenziale, l'intera legge regionale in questione e, dunque, anche il suo art. 2, recante disposizioni intrinsecamente collegate a quelle dichiarate costituzionalmente illegittime e prive, pertanto, ove considerate isolatamente, di autonomo contenuto precettivo.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 6 aprile 2009, n. 9 (Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 23 aprile 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

---

*Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).*

*Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.*