



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

**REGIONE MARCHE - RELAZIONE
SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI
RELATIVE ALLE LEGGI PUBBLICATE
NELL'ANNO 2019**

Art. 1, comma 2, D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

**REGIONE MARCHE - RELAZIONE
SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI
RELATIVE ALLE LEGGI PUBBLICATE
NELL'ANNO 2019**

Art. 1, comma 2, D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012

Relatore

Presidente Antonio Contu

Supporto amministrativo

Anna Bianca Pierucci

1 LA LEGISLAZIONE REGIONALE NELL'ANNO 2019 – CONSIDERAZIONI GENERALI

Nel corso dell'anno 2019, sono state pubblicate dalla Regione Marche complessivamente 45 leggi, delle quali 36 ad iniziativa di Consiglieri regionali e 9 ad iniziativa della Giunta regionale.

L'elenco completo delle stesse, con l'indicazione delle date di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale regionale e dei soggetti che hanno presentato le relative proposte, è contenuto nell'allegato 1 alla presente relazione, mentre, una sintesi delle modalità di copertura individuate dalle leggi esaminate e degli oneri finanziari previsti dalle stesse è contenuta, rispettivamente, negli allegati 2 e 3.

Venticinque delle leggi esaminate recano la clausola di invarianza finanziaria (allegato 4).

Per l'analisi delle leggi e dei relativi atti preparatori, la Sezione si è avvalsa della documentazione disponibile sul sito delle norme della Regione Marche.¹

L'esame delle singole leggi è preceduto da una breve esposizione delle pronunce della Corte costituzionale emesse nell'esercizio 2019 in materie di interesse regionale e dei ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri per la declaratoria di illegittimità costituzionale di leggi della medesima regione, pubblicate nell'anno 2019.

¹<http://www.norme.marche.it>

2 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Nella presente sezione del referto ci si sofferma sulle pronunce della Corte costituzionale emesse nell'anno 2019 in materie di interesse regionale.

Con la sentenza n. **6/2019**, la Corte costituzionale, a seguito di ricorso della Regione autonoma Sardegna, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 851, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, nel triennio 2018-2020 e nelle more della definizione dell'accordo di finanza pubblica, non riconosceva alla Regione autonoma Sardegna adeguate risorse. In tale contesto, la Consulta ha evidenziato che gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata debbano concorrere - secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. - all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma ha richiamato l'orientamento già espresso con le sentenze nn. 101 del 2018 e 247 del 2017, ribadendo "che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato. In sostanza, l'equilibrio complessivo - a meno di non voler pregiudicare con una sproporzionata compressione l'autonomia di un singolo ente territoriale - deve essere congruente e coordinato con l'equilibrio della singola componente aggregata se non si vuole compromettere la programmazione e la scansione pluriennale dei particolari obiettivi che compongono la politica della Regione. È stato in proposito precisato che «il principio della copertura consiste nell'assoluto equilibrio tra risorse e spese, sia in fase previsionale che durante l'intero arco di realizzazione degli interventi» (sentenza n. 101 del 2018). E quindi il superiore interesse alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata trova il suo limite nella correlata

esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e - con riguardo alle autonomie territoriali, categoria di appartenenza della ricorrente - nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate". La Corte ha altresì richiamato quanto più volte dalla stessa evidenziato in ordine alla "peculiarità del diritto del bilancio, il quale regola una materia dinamica, in continuo divenire, ancor più accentuato dalle rapide trasformazioni dell'economia globalizzata, e ha quindi adeguato il proprio sindacato sulle leggi finanziarie a tale incompressibile scenario, in particolare elaborando il principio dell'equilibrio tendenziale o dinamico, inteso come indefessa prospettiva di adeguamento della "bilancia finanziaria" verso un punto di armonica simmetria tra entrate e spese".

Con la sentenza n. **18/2019**, la Corte costituzionale, a seguito di ricorso della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, c. 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). La disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate.

Secondo il rimettente, la disposizione impugnata consentirebbe all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, c. 7, del d.lgs. 118/2011, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, c. 8, lett. e), del d. lgs. n. 267/2000 e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

Quanto al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, la Consulta, dopo aver richiamato il proprio orientamento in ordine all'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali

alla categoria del controllo di legittimità (*ex plurimis*, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013), ha aggiunto che “ il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale. Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l’ accertamento effettuato nell’ esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “ fa stato ” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l’ unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell’ amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo ”.

Pertanto, il Giudice delle leggi ha riconosciuto la sussistenza della legittimazione delle sezioni regionali della Corte dei conti a sollevare incidente di costituzionalità in sede di controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nel merito, la Consulta ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, in riferimento agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell’ equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell’ esercizio del mandato elettivo.

In quest’ occasione, la Corte costituzionale ha ribadito che “ Il principio dell’ equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto

del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. È evidente che la norma censurata si discosta radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme necessarie al rientro dal disavanzo”.

La Corte ha ricordato che l’art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede, in via graduale: a) l’immediata copertura del deficit entro l’anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all’esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

Per quanto riguarda la lesione al principio della copertura pluriennale, la Consulta ha sottolineato che “la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata. Ciò senza contare gli ulteriori disavanzi che potrebbero maturare negli esercizi intermedi, i quali sarebbero difficilmente separabili e imputabili ai sopravvenuti responsabili”.

Pertanto, ad avviso della Consulta, la norma censurata “traccia uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l’ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile”. La Corte, infine, ha evidenziato che lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta gravemente compromesso, in quanto nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse.

Con la sentenza n. **81/2019**, la Corte costituzionale, a seguito di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 1, c. 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 9 febbraio 2018, n. 5 (Norme per il sostegno e la

valorizzazione del sistema informativo regionale) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l) Cost. La norma impugnata prevedeva che, nelle more dell'attuazione dell'art. 9, comma 5, della legge 7 giugno 2000, n. 150 (Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni), al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del Servizio sanitario nazionale si applicasse il contratto nazionale di lavoro giornalistico.

La Consulta ha, anzitutto, evidenziato che, in base al d.lgs. n. 165 del 2001, i rapporti di lavoro pubblici cosiddetti contrattualizzati sono disciplinati dalle disposizioni del codice civile e sono oggetto di contrattazione collettiva. La stessa ha inoltre richiamato la costante giurisprudenza costituzionale per la quale "la disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione e i profili relativi al trattamento economico del personale pubblico privatizzato vengono ricondotti alla materia dell'«ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore nazionale, che in tale materia fissa principi che «costituiscono tipici limiti di diritto privato, fondati sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti tra privati e, come tali, si impongono anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007)".

La Corte ha concluso precisando che, poiché la norma oggetto di impugnativa si riferiva genericamente «al personale iscritto all'albo dei giornalisti che presta servizio presso gli uffici stampa istituzionali delle amministrazioni del comparto unico del Friuli-Venezia Giulia e degli enti del servizio sanitario regionale», l'incostituzionalità della stessa viene in rilievo con specifico riferimento ai giornalisti assunti quali pubblici dipendenti.

Con la sentenza n. **105/2019**, la Consulta, pur dichiarando inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione siciliana, dell'art. 5, c. 11-septies, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, ha evidenziato, incidentalmente, che la norma censurata presenta una contraddizione in termini laddove

consente di ripresentare il piano di riequilibrio finanziario ai Comuni che non ne abbiano ottenuto l'approvazione per inosservanza dei termini perentori previsti, purché abbiano registrato nell'ultimo rendiconto o una diminuzione del disavanzo o un aumento dell'avanzo di amministrazione, in quanto il requisito dell'aumento dell'avanzo di amministrazione "presuppone la preesistenza di un avanzo di amministrazione del tutto incompatibile con la preesistenza o l'avviamento del piano pluriennale di riequilibrio".

Con la sentenza n. **138/2019**, la Corte costituzionale, su ricorso della Corte dei conti, sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 6 luglio 2017, n. 9 (Disciplina dell'indennità di dirigenza e modifiche alla struttura dirigenziale dell'Amministrazione provinciale) e l'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 9 febbraio 2018, n. 1 (Norme in materia di personale), in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) e o), Cost.

La Corte costituzionale ha ritenuto che, incidendo la normativa censurata in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, la stessa comportasse una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.

La Consulta ha, quindi, confermato il proprio orientamento, già espresso con la sentenza n. 196 del 2018, circa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale "non solo in riferimento all'art. 81 Cost, ma anche agli articoli 117, c. 2, lett l) e o), la cui violazione comporterebbe l'alterazione del risultato di amministrazione e l'aumento della spesa del personale oltre i limiti consentiti dai vincoli di finanza pubblica".

Il Giudice delle leggi ha altresì evidenziato come il "collegamento funzionale" degli artt. 81 e 117, secondo comma, lett. l) e o), Cost. si verifichi attraverso le disposizioni contenute nell'art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, che disponeva contemporaneamente: "la salvezza degli effetti giuridici e degli effetti economici già maturati al 1° giugno 2018 (effetti realizzati tramite la corresponsione dei contestati emolumenti malgrado la disapplicazione del

contratto collettivo provinciale disposta dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei tre esercizi precedenti); la trasformazione dell'indennità di dirigenza in assegno personale pensionabile; l'attribuzione di tale illegittimo beneficio mediante il sistema retributivo, già cancellato dall'ordinamento pensionistico al momento della emanazione della norma".

In tale contesto, la Corte ha sottolineato che "L'avanzo di amministrazione non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge".

Con la sentenza n. **142/2019**, la Consulta, su ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 «Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati») ed in via consequenziale dell'art. 3 della medesima legge in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le norme impugnate escludevano, in termini sia programmatici (art. 1), sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (art. 2), all'interno del perimetro territoriale della Regione, ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico.

Trattandosi di disposizioni destinate ad incidere sulle politiche da perseguire e sugli strumenti da utilizzare in concreto in tema di gestione dei rifiuti, la Consulta le ha ritenute riconducibili alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., secondo il proprio costante orientamento (*ex plurimis*, da ultimo, sentenze n. 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016).

La Corte ha concluso ritenendo che le disposizioni regionali impugnate, escludendo aprioristicamente la collocazione, sul territorio regionale, di impianti qualificati dal legislatore

statale di incenerimento o di coincenerimento, invadessero la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo.

Con la sentenza n. **146/2019**, la Corte costituzionale, a seguito di ricorso della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 2 legge reg. Campania n. 20 del 2002, nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58, della legge reg. Campania n. 10 del 2001, e l'art. 1, c. 1, della legge della reg. Campania n. 25 del 2003, nella parte in cui aggiunge il comma 4 al medesimo art. 58 della legge reg. Campania n. 10 del 2001.

Tali disposizioni istituivano un fondo (Fondo "Legge 20") per finanziare le indennità da versare al personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture politiche (uffici a diretta collaborazione e supporto dei Presidenti di Commissioni, dei membri dell'Ufficio di Presidenza e dei gruppi consiliari); e un ulteriore fondo (Fondo "Legge 25") per il personale in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio regionale al fine di «assegnare risorse per l'assistenza agli organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione - parte II che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative».

Ad avviso del Giudice delle leggi, "L'istituzione dei nuovi fondi, prevista dalle norme regionali in violazione della competenza legislativa esclusiva statale, ha determinato, quale inevitabile conseguenza, un aggravio della spesa per il personale regionale che, «per la sua importanza strategica, [costituisce] non già una minuta voce di dettaglio» nei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ma «un importante aggregato della spesa di parte corrente» (fra le altre, sentenza n. 108 del 2011). Tale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull'equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento

civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte”.

Con sentenza n. **197/2019**, la Consulta, a seguito di ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi gli artt. 34 e 35 della legge della Regione Siciliana n. 8 del 2018.

L’art. 34 della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 autorizzava il dipartimento regionale delle infrastrutture, della mobilità e dei trasporti ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge regionale 20 dicembre 1975, n. 79 per 6.600 migliaia di euro e l’art. 35 della medesima legge regionale autorizzava lo stesso dipartimento ad accertare in entrata sul bilancio regionale le somme dei contributi pubblici sui finanziamenti di cui alla legge reg. n. 15 del 1986 per 1.450 migliaia di euro.

Ad avviso del ricorrente, le autorizzazioni all’accertamento in bilancio dei predetti contributi pubblici, disciplinate con le disposizioni impugnate, “sarebbero apodittiche, generiche e prive del presupposto giuridico, trattandosi di norme risalenti, che, in corso di anno e a distanza di tanto tempo dalla loro emanazione, non potrebbero verosimilmente generare entrate nella misura determinata a priori dal legislatore regionale”.

La Consulta ha ritenuto fondata la censura in questione, richiamando l’orientamento “secondo cui le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell’equilibrio il cui canone costituzionale dell’art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall’esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenza n. 26 del 2013)”.

Il Giudice delle leggi ha ritenuto le disposizioni contenute nell’art. 53, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011, che disciplina analiticamente le modalità dell’accertamento, attuative del citato precetto costituzionale, aggiungendo che le operazioni previste per poter iscrivere in bilancio una somma, cui automaticamente è correlata la dimensione della spesa, “costituiscono una declinazione specifica dei principi di prudenza, veridicità, attendibilità e chiarezza – principi contabili generali contenuti nell’Allegato 1 richiamato dall’art. 38-bis, comma 3, della legge 31

dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) nella sua vigente formulazione – che consentono di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile”.

Al riguardo, il Giudice delle leggi ha evidenziato che la violazione della regola virtuosa che consente di considerare valida una partita attiva solo in presenza di un titolo giuridico appropriato e di una stima credibile “comporta inevitabilmente la mancata copertura di una parte della spesa per effetto dell’iscrizione invalida nel bilancio della posta attiva non attendibilmente stimata. E come già più volte evidenziato da questa Corte, difetto di copertura e pregiudizio dell’equilibrio del bilancio sono facce della stessa medaglia, tenuto conto che la predetta irregolarità della parte entrata consente una dimensione di spesa altrimenti non sostenibile, con inevitabile riverbero sul successivo risultato di amministrazione che viene a peggiorare in misura pari all’entrata non realizzabile”.

La Consulta ha evidenziato altresì che “la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese” ed ha ribadito che l’art. 81, quarto [ora terzo] comma Cost. richiede “la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime» (sentenza n. 213 del 2008)”.

Con la sentenza n. **205/2019**, la Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, c. 6, della legge reg. Siciliana n. 10 del 2018 sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri sia in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», posti dagli artt. 3-bis e 3-ter del d.l. n. 185 del 2008, sia in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost.

La norma impugnata aggiungeva all'art. 85 della legge della Regione Siciliana n. 8/2018 il comma 1-bis².

La Corte ha evidenziato che la disciplina statale di cui al d.l. n. 185, "nell'esercizio della potestà concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ha introdotto disposizioni afferenti a tutte le pubbliche amministrazioni con lo scopo di uniformare l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della certificazione dei crediti, del procedimento di certificazione e del recupero degli importi assoggettati a compensazione....Nella fattispecie in esame il legislatore regionale, intromettendosi nella perimetrazione soggettiva ed oggettiva della certificazione precedentemente descritta, viene a differenziare il proprio ambito territoriale attraverso l'esercizio di una prerogativa che gli è preclusa".

Con la sentenza n. **227/2019**, la Corte costituzionale, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018, ha precisato che il difetto di copertura della spesa "sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce - in contrasto con i canoni dell'esperienza - che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni". La Corte ha altresì evidenziato, con riguardo al gettito derivante dal «bollo auto», che, trattandosi di un'entrata corrente, la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione - nella fattispecie del tutto assente - di un *surplus* delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti e del rimborso prestiti.

² Pertanto, l'art. 85 (Certificazione dei crediti nei confronti dei Consorzi e delle società d'ambito poste in liquidazione), come modificato da tale aggiunta, così recitava: «1. Per favorire lo smobilizzo di crediti vantati dalle imprese che abbiano realizzato forniture ai Consorzi e alle Società d'ambito posti in liquidazione, ai sensi della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9, in seguito alla presentazione dell'istanza di certificazione presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti, di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, i commissari liquidatori nominati ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 certificano i crediti, ai sensi dell'articolo 1988 del codice civile, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'istanza. 1-bis. Gli enti di cui al comma 1 si iscrivono presso la piattaforma elettronica per la certificazione dei crediti di cui all'articolo 9 del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2».

Ad avviso della Corte, inoltre, la legge non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica delle iniziative dalla stessa previste, “in quanto l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.”.

Come sottolineato dalla Consulta, l’accentuato rigore rispetto al passato del citato art. 81 Cost, nella sua vigente formulazione, trova “una delle principali ragioni proprio nell’esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadonee al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016)”.

Con la sentenza n. **287/2019**, la Corte costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l. reg. Basilicata n. 51/2018 (Istituzione della banca del latte umano della Basilicata), in riferimento all’art. 81, terzo comma della Costituzione, a seguito di ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quest’ultima aveva ritenuto che fosse stata violata la citata norma costituzionale in quanto “l’impugnato art. 8, quanto alle spese in conto capitale relative al 2019, non avrebbe potuto trovare copertura finanziaria nell’ambito dell’allocazione di bilancio dallo stesso formalmente indicata, risultando le somme ivi stanziare già interamente impegnate. Dal che ne sarebbe conseguita <<una copertura finanziaria meramente apparente – in realtà inesistente – riguardando somme già impegnate e perciò indisponibili per il finanziamento degli oneri derivanti dall’attuazione della legge stessa>>”.

Come detto, la Consulta ha dichiarato la cessazione della materia del contendere, in quanto la norma impugnata è stata abrogata dall’art. 20, c. 1, della successiva legge reg. Basilicata n. 2/2019 (Legge di stabilità regionale 2019) ed il successivo comma 2 dello stesso art. 20 ha previsto, per l’esercizio 2019 e per le finalità di cui alla disposizione impugnata, un contributo pari ad euro 50.000,00, a valere su apposito capitolo istituito nell’ambito della Missione 13,

Programma 05 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021 della Regione Basilicata.

3 RICORSI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2019

Dal sito della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie³, risulta che alcune norme di leggi della Regione Marche pubblicate nell'anno 2019 hanno formato oggetto di ricorsi presentati, ai sensi dell'art. 127 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri per la declaratoria di illegittimità costituzionale.

La Sezione ha proceduto ad analizzare detti ricorsi.

3.1 Ricorso per legittimità costituzionale n. 71/2019

Il ricorso aveva per oggetto la legge della Regione Marche n. 8 del 18 aprile 2019, pubblicata nel B.U. n. 30 del 18 aprile 2019, recante "Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale", relativamente all'articolo 42.

La proposizione di tale ricorso era stata deliberata dal Consiglio dei ministri in data 11 giugno 2019.

L'articolo 42, rubricato "Disposizioni per gli enti del servizio sanitario regionale", consente agli enti del servizio sanitario regionale di "attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere" che saranno attuati mediante "specifici protocolli".

Ad avviso del ricorrente, la norma eccedeva dalle competenze regionali, invadendo la competenza concorrente dello Stato in materia di libere professioni di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione e contrastando con le norme statali che costituiscono principi fondamentali in riferimento allo specifico settore delle professioni in ambito sanitario", in

³ <http://www.affariregionali.it>.

quanto istituisce le nuove figure professionali dell'osteopata e del chiropratico, non previste dalla legislazione statale in materia.

In particolare, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, si trattava di norma in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, all'art. 7 della legge 11 gennaio 2018, n. 3 e all'art. 5, comma 2, della legge 19 febbraio 2006, n. 43, come novellato dall'art. 6 della legge 11 gennaio 2018, n. 3.⁴

Nel ricorso, si sosteneva altresì che la previsione, contenuta nella norma impugnata, di progetti attuati da specifici protocolli avesse “effetto anticipatorio rispetto alla descrizione delle funzioni e compiti delle nuove figure professionali che possono essere previsti solo dalla legge statale”.

Con sentenza n. 209/2020, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 42 della l. reg. n. 8/2019.

⁴ Il d.lgs. n. 30/2006 recante: “Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003 n. 131”, dispone, all'art. 1, c. 3, che “la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale”.

La legge 1° febbraio 2006, n. 43, ha delineato, all'art. 5, una procedura semplificata per l'individuazione - con il coinvolgimento delle regioni - di nuove professioni sanitarie.

Quest'ultima norma è stata modificata dall'art. 6, c. 1, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 per la quale “L'istituzione di nuove professioni sanitarie è effettuata, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla presente legge, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, mediante uno o più accordi, sanciti in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e recepiti con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri”.

L'art. 7, c. 1, della citata legge n. 3/2018, individua le professioni sanitarie di osteopata e di chiropratico e ne rimette l'istituzione, ai sensi del citato art. 5, c. 2, della legge n. 43/2006, a un Accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, che deve definire l'ambito di attività e le funzioni caratterizzanti le professioni dell'osteopata e del chiropratico, i criteri di valutazione dell'esperienza professionale nonché i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti. Infine, spetta ad un decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, la definizione dell'ordinamento didattico della formazione universitaria in osteopatia e in chiropratica nonché degli eventuali percorsi formativi integrativi.

3.2 Ricorso per legittimità costituzionale n. 112/2019

Con ricorso n. 112 del 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri aveva promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29 (Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS), in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

L'art. 1 impugnato definiva i criteri per l'individuazione dei luoghi idonei ad accogliere gli impianti di combustione del combustibile solido secondario (CSS) e quelli rientranti nelle tipologie di cui ai punti 1 e 10 dell'Allegato 2, Suballegato 1 del decreto del Ministero dell'Ambiente 5 febbraio 1998.

L'impugnato art. 2 prevedeva a tal fine che gli impianti di cui all'articolo 1 dovessero essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) e da funzioni sensibili (comma 1) e che la distanza dai centri abitati di cui al comma precedente andasse considerata dal perimetro esterno delle zone residenziali consolidate, di completamento e di espansione come individuate dagli strumenti urbanistici (comma 2).

Il ricorrente osservava che, con la sentenza n. 142 del 2019, questa Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 28 giugno 2018, n. 22 (Modifica alla legge regionale 12 ottobre 2009, n. 24 "Disciplina regionale in materia di gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati"), che escludeva la collocazione, sul territorio regionale, di impianti di gestione dei rifiuti mediante combustione.

Ne conseguiva, secondo il ricorrente, la lesione dell'art. 136 Cost. da parte delle norme impugnate, poiché, eludendo il giudicato costituzionale, le stesse avrebbero perseguito un obiettivo corrispondente.

In secondo luogo, la Presidenza del Consiglio dei ministri contestava la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la normativa sui rifiuti appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e gli artt. 195, comma 1, lettera p), e 196, comma 1, lettere n) e o) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n.

152 (Norme in materia ambientale) consentono alla Regione, sulla base dei criteri generali dettati dalla normativa statale, solo di definire criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, mentre le norme impugnate, vietando l'installazione degli impianti a 5 chilometri di distanza dai centri abitati e da «funzioni sensibili, avrebbero introdotto una illegittima limitazione alla localizzazione.

Il ricorrente auspicava, infine, che gli artt. 3, 4 e 5 della legge regionale impugnata fossero dichiarati incostituzionali in via consequenziale, in quanto privi di autonomia rispetto alle disposizioni censurate.

Con sentenza n. 272/2020, la Corte costituzionale ha:

- 1) dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29;
- 2) dichiarato, 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, 3, 4 e 5 della legge reg. Marche n. 29 del 2019;
- 3) dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;
- 4) dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 29 del 2019, promossa, in riferimento all'art. 136 della Costituzione.

4 LE SINGOLE LEGGI

4.1 Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 49 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 'Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" (B.U. 3 gennaio 2019, n. 1)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 207/2018)⁵.

Alla citata Proposta di legge sono state abbinare ulteriori proposte anch'essa di iniziativa consiliare (Pdl nn.: 28/2016, 38/2016, 43/2016 e 64/2016).

La legge reca modifiche alla l. reg. n. 36/2005 in materia di politiche abitative ed alla l. reg. n. 22/2006, che aveva precedentemente modificato la citata legge. n. 36.

Di seguito sono evidenziati gli articoli rilevanti ai fini della presente analisi.

- L'articolo 22 (Sostituzione dell'art. 23 della l.r. 36/2005) prevede un consiglio di amministrazione dell'ERAP Marche formato da sette membri in sostituzione del Direttore generale. Lo stesso articolo stabilisce che ai componenti del consiglio di amministrazione spetti unicamente il rimborso delle spese sostenute e che al presidente sia attribuita una indennità di carica mensile determinata dalla Giunta regionale nel rispetto dei limiti di spesa complessiva previsti dalla normativa vigente in materia, oltre al rimborso delle spese sostenute e documentate.
- L'articolo 23 (Sostituzione dell'art. 25 della l.r. 36/2005), nel prevedere l'organizzazione dell'ERAP Marche in presidi, rimette alla Giunta regionale la determinazione del trattamento

⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: le Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 20 dicembre 2018, n. 118, la relazione illustrativa alla Pdl n. 38, la Proposta della III Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, la relazione tecnico finanziaria sulla Pdl 207/2018 nel testo licenziato dalla III Commissione e la relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

economico del responsabile del presidio “in misura non superiore a quello previsto per i dirigenti regionale”.

- L'articolo 25 reca la clausola di invarianza finanziaria, per la quale dalla legge “non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale. Alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente”.

Osservazioni

La Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, con riferimento a ciascun articolo della legge in esame, si limita ad attestare che: “la disposizione ha carattere normativo e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale”, mentre, come osservato dalle Sezioni riunite in sede di controllo con riferimento specifico alle normative di revisione di settore “ai fini dell'individuazione dell'onerosità o meno degli interventi, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi (ovvero ricognitivi) rispetto alla legislazione previgente. Anche da questa prospettiva appare dunque ineludibile l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle Relazioni tecniche, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intellegibilità della reale portata normativa *in primis* (e dunque finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Ciò anche per offrire l'opportunità e gli strumenti per comprendere l'eshaustività o meno, dal punto di vista finanziario, del richiamo, nelle varie norme, alle risorse in essere”⁶.

Inoltre, con particolare riferimento all'articolo 25 contenente, come detto, la clausola di invarianza finanziaria, la Relazione tecnico-finanziaria giustifica l'assenza di nuovi o maggiori oneri attestando che “le spese relative al funzionamento della nuova *governance* dell'ERAP Marche (ad esempio: “rimborsi spese ai membri del Consiglio di amministrazione, indennità di carica del Presidente del C.d.A.”) gravano sul bilancio dell'ente medesimo”.

⁶Del. n. 8/SSRRCO/RQ/18.

In realtà l'attribuzione di nuove funzioni ad altre amministrazioni pubbliche, pur non comportando oneri a carico del bilancio regionale, produce effetti finanziari a carico dei bilanci di dette amministrazioni.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche utilizzando, a tal fine, le metodologie di copertura previste dall'articolo 17 della medesima legge.

La stessa Corte costituzionale ha ribadito che le leggi regionali che attribuiscono funzioni ad altre pubbliche amministrazioni comportano l'obbligo di assicurare un adeguato finanziamento per non comprometterne gli equilibri di bilancio e l'espletamento di dette funzioni⁷.

Infine, non appaiono in linea col principio della determinazione contestuale di onere e copertura nelle leggi di spesa, per il quale tale determinazione non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo a quello indefettibilmente previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza Corte cost. n. 192 del 2012), gli artt. 22 e 23 della legge in esame nelle parti in cui demandano alla Giunta regionale la determinazione, rispettivamente, dell'indennità di carica mensile spettante al Presidente del Consiglio di amministrazione dell'ERAP Marche e del trattamento economico del responsabile del presidio dello stesso ente.

Riguardo alle osservazioni sopra esposte, la Regione, in sede di contraddittorio⁸, ha precisato che l'intervento legislativo in esame non attribuisce nuove funzioni all'ERAP Marche limitandosi, negli articoli richiamati dalla Sezione (artt. 22, 23 e 25), a modificare l'assetto organizzativo dell'Ente stesso.

⁷ Sent. Corte cost. n. 10/2016.

⁸ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.2 Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 50 "Disposizioni urgenti in materia di politiche sociali e sanitarie" (B.U. 3 gennaio 2019, n. 1)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 254/2018)⁹.

La legge in esame contiene disposizioni urgenti in materia di politiche sociali e sanitarie¹⁰.

-L'articolo 2, in particolare, modifica l'articolo 25 della l. reg. n. 21/2016 ed interviene, in via transitoria, diminuendo la capacità massima del numero degli utenti dei Centri socio-educativi-riabilitativi diurni per disabili (CESR) a valenza socio-assistenziale da 15 a 10 utenti ed aumentando la capacità massima degli utenti dei CESR a valenza socio-sanitaria da 10 a 15 utenti.

-L'articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Osservazioni

La Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa si limita a porre a commento di ciascun articolo della legge in esame la dicitura: "la disposizione ha carattere normativo e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale", mentre, come più volte ricordato da questa Sezione nelle precedenti relazioni, l'invarianza finanziaria deve essere adeguatamente dimostrata, in quanto, nella Relazione tecnico-finanziaria devono essere indicati "la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni, 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", come richiesto dall'art. 17, comma 6-bis, della l. n. 196/2009 e, al livello di normativa regionale,

⁹Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 20 dicembre 2018, n. 118, la relazione illustrativa, la Proposta della IV Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali con l'allegata Relazione tecnico-finanziaria sulla Pdl e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

¹⁰ L'articolo 1 della legge in esame modifica la l. reg. n. 19/2012, disponendo la proroga fino al 31.12.2019 delle delimitazioni degli ambiti territoriali sociali.

L'articolo 3 della legge in esame modifica la descrizione del Programma 8 (Cooperazione e associazionismo) della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), di cui alla tabella C, allegata alla l. r. n. 43/2018 che contiene le autorizzazioni di spesa, e precisamente, dopo le parole "Per trasferimenti correnti al CSV Marche", le parole "per le attività di supporto alla Regione Marche di cui alla L.R. 15/2012 - art. 9, comma 2" sono sostituite dalle parole "quale centro di promozione all'azione del volontariato".

dagli artt. 3 ter della l. reg. n. 3/2015¹¹ e 84 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, approvato con deliberazione n. 56 del 4 luglio 2017¹².

Pertanto, per dimostrare che un nuovo intervento non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto trova copertura nelle risorse umane, materiali o finanziarie disponibili a legislazione vigente, occorre che siano quantificati gli oneri da coprire con le risorse disponibili e che dette risorse vengano indicate, al fine di poterne riscontrare con certezza la reale presenza.

In particolare, nella Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa in esame non risulta dimostrata l'invarianza finanziaria conseguente all'aumento della capacità massima degli utenti dei CESR a valenza socio-sanitaria pur in presenza della equivalente riduzione della capacità massima del numero degli utenti dei medesimi Centri a valenza socio-assistenziale.

Riguardo alle osservazioni sopra riportate, la Regione, in sede di contraddittorio¹³, ha evidenziato che "l'intervento legislativo di interesse non comporta oneri a carico della Regione in quanto l'ASUR deve assicurare la copertura di eventuali costi aggiuntivi, ovviamente per la quota sanitaria corrisposta sulla base degli standard previsti dalle disposizioni vigenti, nei limiti del budget definitivamente assegnato dalla Regione Marche, rimodulandolo in modo da dare sostenibilità economica a tale scelta".

4.3 Legge regionale 28 gennaio 2019, n. 1 "Promozione dell'invecchiamento attivo" (B.U. 7 febbraio 2019, n. 10)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 235/2018)¹⁴.

¹¹ L'art. 3 ter della l. reg. n. 3/2015 è stato inserito dall'art. 3 della l. reg. n. 23/2017.

¹² Gli artt. 3 ter della l. reg. n. 3/2015 e 84 del regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche prevedono che, nei casi in cui le proposte non comportino spese o minori entrate, le relazioni tecnico finanziarie contengano "gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa".

¹³ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁴ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 24 gennaio 2019, n. 120, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della IV Commissione permanente, i pareri espressi dal Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, dal Consiglio delle Autonomie

Si osserva che, tra i documenti a corredo della Proposta di legge presenti nel sito della Regione Marche, non è presente il parere obbligatorio della Commissione competente in materia di programmazione e bilancio circa la coerenza della spesa con i documenti di programmazione economico-finanziaria della Regione, previsto dall'art. 91 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, approvato con deliberazione n. 56 del 4 luglio 2017.

Obiettivo della legge è il riconoscimento e la valorizzazione del ruolo delle persone anziane nella comunità e la promozione della loro partecipazione alla vita familiare e sociale "in armonia con i principi sanciti a livello nazionale, internazionale ed europeo" (art. 1).

- L'art. 3, c. 1 prevede che la Regione persegua le finalità indicate dal precedente art. 1 programmando azioni ed interventi attraverso la pianificazione regionale di settore nei limiti delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente ed il medesimo riferimento alle risorse disponibili a legislazione vigente è contenuto nella Relazione tecnico finanziaria con riferimento alle disposizioni di cui agli artt.:

- 4 (Tavolo regionale permanente per l'invecchiamento attivo)
- 6 (Caregiver familiare)
- 7 (Formazione)
- 8 (Attività in ambito sociale)
- 9 (Agricoltura sociale),
- 10 (Salute e benessere)
- 13 (Sport e tempo libero)
- 14 (Attività lavorativa).

Infatti, riguardo alle disposizioni contenute negli articoli appena citati, la citata Relazione attesta che le stesse non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto

locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del lavoro, la Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl, la scheda tecnico-normativa e la Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa.

ad esse si dà attuazione con l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente negli stanziamenti di settore.

Osservazioni sugli artt. 3, cc. 1 e 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 13 e 14

Si osserva che la Relazione tecnico finanziaria non quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione degli articoli in esame che, come detto, attribuiscono alla Regione nuove funzioni.

In particolare, la citata Relazione non dà adeguata dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio.

Come affermato dal Giudice delle leggi (sentenze nn. 141/2010 e 115/2012), il precetto costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma Cost. (oggi terzo comma) comporta l'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".

La stessa Corte costituzionale ha ribadito, anche di recente, che, in assenza della quantificazione della spesa, non può escludersi che l'ammontare della stessa possa essere superiore a quello delle risorse disponibili.¹⁵

A tale riguardo, la Regione, in sede di contraddittorio, ha evidenziato¹⁶ che "la Giunta regionale è già tenuta ad adottare atti di pianificazione approvati in applicazione di altre leggi regionali, alle quali viene fatto espresso rinvio, ed il nuovo programma previsto dalla disposizione legislativa di interesse assume il compito di ripartire, nei limiti delle risorse autorizzate nella legge, il finanziamento dei diversi interventi, azione che si è stimato possa essere svolta con le risorse umane presenti a legislazione vigente. L'attribuzione degli oneri derivanti da ciascun articolo è, quindi, rimandata agli atti di programma, strumenti più flessibili e adattabili all'evolversi delle necessità".

¹⁵ Sentenza n. 147/2018.

¹⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

-L'art. 3, c. 3 della legge in esame demanda alla Giunta regionale, sentita la competente Commissione assembleare, l'approvazione del programma annuale sull'invecchiamento attivo.

-L'art. 15 (Clausola valutativa) rimette alla Giunta regionale, con cadenza annuale, la valutazione da trasmettere all'Assemblea legislativa sullo stato di attuazione e sugli effetti della presente legge (c. 1) e prevede che la competente Commissione assembleare, esaminata la relazione della Giunta, possa proporre gli indirizzi per l'attuazione della legge negli anni successivi all'Assemblea legislativa (c. 2), che provvede alla divulgazione dei risultati della valutazione e rende accessibili i dati e le informazioni raccolte (c. 3).

Osservazioni sull'art. 15

Riguardo alla norma appena citata, la Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa attesta che la stessa "ha carattere normativo e non comporta oneri maggiori a carico del bilancio regionale".

Suscita perplessità il riconoscimento del carattere meramente normativo della disposizione in esame e l'assenza di ogni riferimento alle risorse utilizzabili ai fini della sua attuazione, in quanto ogni clausola valutativa comporta dei costi sia per la Giunta, che deve effettuare le analisi richieste, sia per la stessa Assemblea legislativa, tenuta ad esaminare le risoluzioni proposte e a divulgare e rendere accessibili la valutazione ed i dati raccolti.

-L'art. 17 (Disposizioni finanziarie) dispone che, per l'attuazione degli interventi previsti nel programma annuale sull'invecchiamento attivo, di cui al comma 3 dell'articolo 3, è autorizzata per l'anno 2019 la spesa di euro 20.000,00 e che alla copertura di questa spesa si provveda per l'anno 2019 mediante impiego di quota parte degli stanziamenti già iscritti nella Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 03 "Interventi per gli anziani".

Anche con riferimento al finanziamento degli interventi previsti dagli artt. 11 (Nuove tecnologie ed accessibilità alle stesse) e 12 (Network invecchiamento attivo), la citata Relazione fa rinvio, per l'anno 2019, al limite di spesa autorizzato dall'art. 17 della legge in esame.

Per gli anni successivi, l'entità della spesa è rimessa alla determinazione annuale delle leggi di bilancio.

Osservazioni sull'art. 17

La Relazione tecnico finanziaria attesta che alla spesa di euro 20.000,00 autorizzata per l'anno 2019 viene data copertura con le risorse già iscritte nella medesima Missione 12 come specificato nel presente prospetto:

SPESA PREVISTA DALLA LEGGE				COPERTURA				
Missione Programma Capitolo	Spesa prevista dalla legge 2019	Spesa prevista dalla legge 2020	Spesa prevista dalla legge 2021	Missione Programma Capitolo	Descrizione	2019	2020	2021
Missione 12 Programma 03	20.000,00	legge di bilancio	legge di bilancio	Missione 12/ Programma 03/ Cap. 2120810050	CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI PROGETTI IN MATERIA DI POLITICHE SOCIALI - TRASFERIMENTI A ASSOCIAZIONI	60.000,00	0,00	0,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 24 gennaio 2019, n. 120

Effettivamente, nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta che lo stanziamento iniziale per l'esercizio 2019 di competenza e di cassa al cap. 2120810050 "Contributi per la realizzazione di progetti in materia di politiche sociali - trasferimenti a associazioni" era pari ad euro 60.000,00 e che per gli esercizi 2020 e 2021 lo stanziamento iniziale di competenza era pari a zero.

Inoltre, la Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione¹⁷ risulta, alla data del 28 gennaio 2019, lo stanziamento di competenza e di cassa, per l'anno 2019, al citato capitolo di euro 60.000,00.

Tuttavia, la citata Relazione tecnico finanziaria non specifica l'importo disponibile al suddetto capitolo alla data dell'approvazione della legge nè indica i motivi per i quali in detto capitolo

¹⁷ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

è rinvenibile un'eccedenza di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.

Come recentemente osservato dalle Sezioni Riunite di questa Corte con riferimento a leggi statali che individuano la copertura finanziaria in risorse già stanziata in bilancio, quando la Relazione tecnica non indica i motivi della sussistenza di margini disponibili, "non appare chiaro se in effetti, attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente, si crei il rischio della necessità di futuri stanziamenti di bilancio".¹⁸

A tal proposito, le stesse Sezioni riunite hanno altresì evidenziato che "si tratta di una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultano capienti, nel qual caso però il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone però il tema della carenza delle Relazioni tecniche. Oltretutto, il rinvio alle risorse in essere, oltre che dissonante rispetto agli obblighi di cui alla legge di contabilità e seppur congruo in qualche caso per l'immediato, appare eccessivamente generico e dunque insufficiente in prospettiva, in quanto non tale da escludere maggiori occorrenze da soddisfare all'atto della quantificazione dei futuri stanziamenti a legislazione vigente. Anche da questo punto di vista si deve ritenere, dunque, sostanzialmente eluso l'obbligo di copertura finanziaria."^{19 20}

La Regione, in fase di contraddittorio²¹, ha ammesso che, effettivamente, l'indicazione dello stanziamento del capitolo impiegato è stata inserita solo successivamente, tuttavia ha precisato che la verifica delle disponibilità degli stanziamenti utilizzati (trattandosi di fatto di variazioni compensative tra capitoli) ai fini della copertura dei nuovi provvedimenti legislativi, è stata

¹⁸ Del. n. 4/SSRRCO/RQ/19.

¹⁹ Del. n. 8/SSRRCO/RQ/18.

²⁰ Riguardo alle leggi ove la modalità di copertura è rappresentata da stanziamenti di bilancio, v. anche Del. n. 16/SSRRCO/RQ/20, pag. 2, ove si attesta: "Si tratta in linea generale di fattispecie in cui si assiste ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si viene ad alterare l'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, terzo comma, Cost."

²¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

puntualmente realizzata secondo l'ordinaria procedura interna, che prevede una richiesta al competente Servizio Bilancio della Giunta regionale sullo stato degli stanziamenti dei capitoli interessati dalla riduzione al netto degli impegni già assunti.

Quanto, al rilievo relativo alla mancanza di specificazione delle ragioni che hanno determinato l'eccedenza degli stanziamenti di risorse impiegate a copertura delle nuove leggi regionali rispetto alle risorse necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, la Regione²² ha precisato che "la riduzione degli stanziamenti di bilancio deriva da una riprogrammazione della spesa effettuata sulla base della verifica di copertura delle spese già autorizzate. Nella pratica si procede, proprio sulla base delle suddette verifiche, alla rimodulazione delle risorse, riducendo gli stanziamenti dei capitoli per i quali è accertata l'impossibilità di utilizzo (impegno) entro il termine dell'esercizio, rendendole così disponibili per la copertura delle nuove leggi regionali, che prevedono interventi concretamente perseguibili (in linea con il principio applicato della programmazione finanziaria di cui al punto 9.4 dell'allegato 4/1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118). In questo caso specifico la riprogrammazione della spesa si è basata sulla opportunità di finanziare questa particolare politica (costruita peraltro in sinergia con altre linee di intervento attuate con diverse leggi regionali), riducendo il finanziamento per una progettazione più generale realizzata dalle associazioni operanti in ambito sociale".

Si osserva altresì che, nella Relazione tecnico finanziaria, non sono indicati i "dati e i metodi utilizzati per la quantificazione" degli oneri, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009. Pertanto, come rilevato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, ciò non consente una piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato e non rende possibile verificare *ex ante* sottostime degli oneri che possono tradursi "nella creazione di

²² V. nota precedente.

condizioni favorevoli per il verificarsi di fenomeni gestionali come, ad esempio, i debiti fuori bilancio – contrastanti con i principi di bilancio”.^{23 24}

Quanto agli anni successivi al 2019, nella Relazione tecnico finanziaria viene specificato che il rinvio alle leggi di bilancio è effettuato “ai sensi dell’articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011, trattandosi di spesa non obbligatoria a carattere continuativo”.

4.4 Legge regionale 7 febbraio 2019, n. 2 "Disposizioni per l'Ente parco regionale del Conero" (B.U. 14 febbraio 2019, n. 12)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 223/2018)²⁵.

Si prende atto del parere contrario espresso dal Consiglio delle Autonomie Locali, dal quale si evince l’avvenuta presentazione di osservazioni nell’ambito di un incontro con la III Commissione consiliare (Commissione referente).

-L’articolo 1, in attesa della riforma organica della normativa regionale sulle aree protette, regola la composizione e durata del consiglio direttivo dell’Ente parco regionale del Conero.

La Relazione tecnico finanziaria attesta il “carattere normativo” di questa disposizione e l’assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

-L’articolo 2 dispone che il presidente dell’Ente, scelto anche al di fuori del consiglio direttivo, sia nominato dalla Giunta regionale su proposta del consiglio medesimo.

-L’articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria, per la quale dalla legge “non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale. Alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente”.

Osservazioni

²³ Del. n. 4/SSRRCO/RQ/19.

²⁴ Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l’assenza dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri” sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 5 febbraio 2019, n. 122, la relazione alla Pdl contenente la Relazione tecnico finanziaria e la Dichiarazione di assenza oneri aggiuntivi, la Proposta della III Commissione permanente, ed i pareri espressi dal Consiglio Regionale dell’economia e del Lavoro e dal Consiglio delle Autonomie Locali.

La Relazione tecnico-finanziaria, oltre a ribadire che gli articoli che compongono la legge non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, si limita ad attestare genericamente che “le disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 trovano copertura nel limite massimo degli stanziamenti già iscritti a carico della Missione 9, Programma 5, del bilancio di previsione 2018-2020”.

Sui contenuti della Relazione tecnico finanziaria richiesti dalla legge di contabilità nel caso di ricorso a clausole di neutralità finanziaria, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 50/2018²⁶.

4.5 Legge regionale 7 febbraio 2019, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2018, n. 1 "Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche" (B.U. 14 febbraio 2019, n. 12)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 262/2019).²⁷

Dalla Relazione illustrativa della Pdl si evince che la finalità della stessa è modificare alcuni articoli della l. reg. n. 1/2018 “al fine sia di garantire una migliore gestione del sistema informativo integrato per il controllo delle pratiche relative alle costruzioni in zone sismiche anche nel periodo transitorio, fino all’attuazione della legge stessa, sia di accelerare i procedimenti per la ricostruzione post-terremoto 2016”.

Di seguito si riportano gli articoli rilevanti ai fini della presente analisi.

- Gli articoli 1 (Modifica dell’articolo 2 della l.r. 1/2018) e 2 (Modifiche dell’articolo 3 della l.r. 1/2018), c. 2, attribuiscono alla Regione, in luogo dei Comuni, le funzioni in materia sismica relative agli interventi per la riparazione, il ripristino con miglioramento sismico e la

²⁶ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 5 febbraio 2019, n. 122, la relazione illustrativa alla Pdl contenente la Relazione tecnico-finanziaria e la Dichiarazione di assenza oneri, il parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali e la Proposta della III Commissione permanente.

ricostruzione di cui al d.l. n. 189/2016, in base a criteri e modalità definiti dalla Giunta regionale.

-L'articolo 2 (Modifiche dell'articolo 3 della l.r. 1/2018), c. 1, assicura che il sistema informativo integrato implementato dalla Regione consente la gestione anche delle pratiche di deposito nel periodo transitorio in cui resta vigente la l. reg. 33/1994.

In relazione alle disposizioni contenute nei primi due articoli della legge in esame, la Relazione tecnico finanziaria attesta che non comportano oneri in quanto introducono "modalità organizzative per le pratiche di ricostruzione post sisma 2016" e "modalità procedurali per gli uffici competenti".

-L'articolo 4 (Modifiche dell'articolo 16 della l.r. 1/2018), c. 1, stabilisce che tutte le spese necessarie all'attuazione della l. reg. n. 1/2018, e non più solo quelle per la formazione, sono autorizzate e trovano copertura nei limiti delle risorse stanziare annualmente con le rispettive leggi di bilancio.

La Relazione tecnico finanziaria attesta che, non essendo introdotta alcuna nuova spesa, l'articolo in esame non comporta oneri.

- L'articolo 6 (Modifica dell'Allegato 1 della l.r. 1/2018) prevede che gli enti locali, che per assenza di specifiche professionalità non siano in grado di adempiere alle attività tecniche connesse al rilascio dell'autorizzazione sismica, possano procedere, nel rispetto della normativa statale vigente in materia:

- al supporto tecnico-specialistico di professionisti esterni individuati mediante accordi con gli ordini professionali secondo criteri di imparzialità, trasparenza e rotazione degli incarichi;
- all'assunzione di personale tecnico necessario nell'ambito dei propri piani di fabbisogno di personale.

Riguardo alla disposizione appena citata, la Relazione tecnico finanziaria attesta che non comporta oneri in quanto "la previsione va ad incidere sull'organizzazione delle amministrazioni comunali senza previsione di oneri a carico del bilancio regionale".

-L'articolo 7 reca la clausola di invarianza finanziaria, per la quale "Dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. All'attuazione si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

Osservazioni

Si osserva che la Relazione tecnico finanziaria non quantifica gli oneri derivanti dall'applicazione degli artt. 1 e 2 che, come detto, attribuiscono alla Regione, in luogo dei Comuni, le funzioni in materia sismica e introducono modalità procedurali per gli uffici competenti e modalità organizzative specifiche per le pratiche di ricostruzione post sisma 2016. In particolare, la citata Relazione non dà adeguata dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio.

Sull'onere di provare la copertura delle spese conseguenti all'adozione di una legge che prevede nuovi servizi, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 1/2019.

Sui contenuti della Relazione tecnico finanziaria previsti dalla legge di contabilità²⁸ nel caso di ricorso a clausole di neutralità, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 50/2018²⁹.

Inoltre, come osservato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, il fatto che le clausole di neutralità "siano previste pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi, evidenzia un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente con copertura a carico dei "tendenziali" e dunque aggravando il disavanzo....Tutto ciò a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate

²⁸ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

²⁹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa conseguenti all'implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra".³⁰

Infine, con particolare riferimento all'articolo 6, si osserva che la Relazione tecnico finanziaria giustifica, come detto, l'assenza di oneri attestando che "la previsione va ad incidere sull'organizzazione delle amministrazioni comunali senza previsione di oneri a carico del bilancio regionale".

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

In sede di contraddittorio, la Regione³¹ ha precisato quanto segue:

"La legge regionale in esame ha solo prorogato i termini di attuazione della L.R. 1/2018, che ha disposto la delega ai Comuni della funzione di rilascio dell'autorizzazione sismica.

La medesima L.R. 1/2018 prevede il riconoscimento ai Comuni delle entrate derivanti dai diritti istruttori previsti per il rilascio delle autorizzazioni. In particolare, l'articolo 2 "Funzioni dei comuni" individua la struttura tecnica competente nelle sue possibili accezioni (commi 1-5). L'articolo 14 "Contributo per le attività istruttorie, di conservazione dei progetti e per i controlli", al comma 1, istituisce il contributo da versare per le spese sostenute per lo svolgimento delle attività istruttorie di conservazione dei progetti e per il controllo da parte delle strutture tecniche competenti, al comma 2 indica che i criteri e le modalità per la determinazione ed il versamento del contributo sono stabiliti dalla Giunta regionale, con il

³⁰ Del. n. 4/SSRRCO/RQ/19 e del n. 3/SSRRCO/RQ/20.

³¹ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

comma 4 dispone che le risorse derivanti dal versamento del contributo concorrono, tra l'altro, alla copertura delle spese per il funzionamento delle strutture tecniche competenti.

Con riferimento all'attuazione della L.R. 1/2018, si precisa che, al fine di coordinare la normativa regionale con la normativa statale, prima (con la L.R. 3/2019, articolo 5, comma 4) è stato disposto lo slittamento delle scadenze di cui all'articolo 17, comma 5, e successivamente (con la L.R. 45/2020) è stato disposto il rientro delle funzioni in capo alla Regione".

4.6 Legge regionale 20 febbraio 2019, n. 4 "Valorizzazione dei mulini storici ad acqua delle Marche" (B.U. 28 febbraio 2019, n. 16)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 244/2018).³²

Finalità della legge, indicata nell'articolo 1, è la promozione della valorizzazione dei mulini storici ad acqua, cioè realizzati in data antecedente al 1900, presenti nelle Marche, per incentivarne la conoscenza e la fruizione turistica a fini ricreativi, didattici, scientifici e culturali.

-L'articolo 2 (Tipologia degli interventi) elenca le tipologie di interventi attivabili dalla Regione per il perseguimento di dette finalità.

-L'articolo 3 (Strumenti di programmazione degli interventi) stabilisce che la Regione persegue le finalità della legge attraverso i pertinenti strumenti di programmazione regionale ed europea.

-L'articolo 4 (Disposizioni di attuazione) dispone che, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la Giunta regionale effettui il censimento dei mulini storici ad acqua delle Marche e, previo parere della competente Commissione assembleare, individui le linee di intervento

³² Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 19 febbraio 2019, n. 123, la relazione illustrativa alla Pdl, la delibera del Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, il parere espresso dalla I Commissione permanente, la Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl nel testo licenziato dalla citata Commissione, la scheda di analisi tecnico-normativa, la Proposta della II Commissione permanente e la Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa.

della programmazione regionale ed europea utili per l'attuazione delle finalità di questa legge, con l'indicazione delle eventuali risorse disponibili.

-L'articolo 5 (Clausola valutativa) dispone che la Giunta trasmetta con cadenza annuale una relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge all'Assemblea legislativa (c. 1) e che quest'ultima, recepita la relazione, valuti l'attuazione della legge ed i risultati ottenuti (c. 2) e provveda a curare la divulgazione ed a rendere accessibili i dati raccolti (c. 3).

-L'articolo 6 (Disposizioni finanziarie), dopo aver precisato, al primo comma, che al finanziamento delle finalità e degli interventi di questa legge possono concorrere risorse europee, statali e regionali, al successivo comma 2 autorizza per l'anno 2020, limitatamente alle risorse regionali e per gli interventi previsti dall'articolo 4 la spesa massima di euro 30.000,00 e per l'anno 2021 la spesa massima di euro 100.000,00.

Il comma 3 individua la copertura degli oneri autorizzati al comma precedente nelle risorse già iscritte a carico della Missione 05, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021.

Il comma 4 prevede che, a decorrere dagli anni successivi al 2021, l'autorizzazione di spesa per l'attuazione della legge trovi copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.

Osservazioni

Preliminarmente si osserva che la normativa in esame non sembra invadere la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali, così come definita dall'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, e ciò per due ordini di ragioni.

In primo luogo, è da dubitarsi che i mulini ad acqua costituiscano "beni culturali" in senso stretto, così come definiti in diverse pronunce della Corte costituzionale (si veda, ad esempio, la sentenza n. 388/2005). Infatti, sempre secondo il giudice delle leggi la ripartizione di competenze in materia di beni culturali non riguarda "altri beni, a cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la qualifica di beni culturali" (sentenza n. 94/2003).

In secondo luogo, anche ammesso che i mulini ad acqua siano effettivamente beni culturali, la legge in questione non mira tanto alla loro tutela, riservata allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. s), quanto alla loro valorizzazione, riservata alle Regioni.

Dalla documentazione pubblicata nel sito della Regione Marche, si evince che l'*iter* legislativo ha modificato radicalmente il contenuto originario della Pdl n. 244/2018, che era composta di soli quattro articoli (in luogo dei sei articoli del testo definitivo), di cui l'ultimo conteneva la clausola di invarianza finanziaria. Ciò spiegherebbe l'assenza, in allegato alla relazione illustrativa della Pdl, della scheda economico-finanziaria.

Inoltre, tra i documenti concernenti l'*iter* della legge in esame, vi è il parere sulla Proposta di legge rilasciato dalla I Commissione assembleare permanente "Affari istituzionali, Cultura, Istruzione, Programmazione e Bilancio", ai sensi degli artt. 91, c. 1, e 93 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche³³. Trattasi di parere favorevole "condizionatamente alle modifiche come di seguito specificatamente formulate: al comma 2 dell'articolo 4 le parole "euro 70.000,00" sono sostituite dalle parole: "euro 30.000,00". Detta sostituzione suscita perplessità in quanto, come detto, il testo originario della Pdl n. 244, all'art. 4, non conteneva alcuna autorizzazione di spesa, ma anzi recava la clausola di invarianza finanziaria.

L'art. 6, c. 2, del testo definitivo della legge in esame, recependo le osservazioni della Commissione competente in materia di programmazione e bilancio autorizza, come detto, la spesa massima di euro 30.000,00 per l'anno 2020 e per l'anno 2021 la spesa massima di euro 100.000,00. Considerato che le spese così autorizzate concernono gli interventi previsti dall'art. 4, che demanda alla Giunta l'effettuazione del censimento dei mulini storici entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in esame, non sono chiari i motivi per i quali non siano stati

³³In particolare, l'art. 91, c. 1, del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche approvato con deliberazione n. 56 del 4 luglio 2017 prevede:

Le proposte di legge e le proposte di atto amministrativo che comportano spese o minori entrate sono assegnate alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio per l'espressione di un parere obbligatorio che riguarda anche la coerenza della spesa con i documenti di programmazione economico-finanziaria della Regione".

individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

Al riguardo, in fase di contraddittorio, la Regione ha chiarito³⁴ che “nel corso dell'istruttoria svolta dalla Commissione in sede referente sulla relativa proposta di legge, il decisore politico ha ritenuto opportuno rinviarne l'applicazione all'annualità 2020, anche in considerazione del fatto che il censimento dei mulini è considerato prodromico ad ogni altro provvedimento attuativo della nuova normativa regionale introdotta”.

Inoltre, nella citata Relazione tecnica, manca anche l'indicazione dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione” degli oneri.

In merito all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019³⁵.

La Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa in esame reca il seguente prospetto:

SPESA PREVISTA DALLA LEGGE				COPERTURA				
Missione Programma Capitolo	Spesa prevista dalla legge 2019	Spesa prevista dalla legge 2020	Spesa prevista dalla legge 2021	Missione Programma Capitolo	Descrizione	Competenza 2019	Competenza 2020	Competenza 2021
Missione 5 Programma 01 Capitolo N Fondo straordinario per la valorizzazione dei mulini storici ad acqua		30.000	100.000	Missione 5/ Programma 01/ Cap. 2050120055	Fondo straordinario per il mantenimento in funzione per i mulini idraulici ancora esistenti		30.000	100.000

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 19 febbraio 2019, n. 123

³⁴ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

³⁵ Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l'assenza dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri” sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

Effettivamente, nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta che lo stanziamento iniziale di competenza al cap. 2050120055 “Fondo straordinario per il mantenimento in funzione dei mulini idraulici ancora esistenti” era pari per il 2020 ad euro 30.000 e per l’esercizio 2021 lo stanziamento iniziale di competenza era pari ad euro 100.000. Tuttavia, nella citata Relazione, non vengono specificati gli importi disponibili al suddetto capitolo alla data dell’approvazione della legge.

Riguardo alla copertura rappresentata da risorse già stanziata in bilancio, si richiamano le considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

In merito, alla verifica delle disponibilità degli stanziamenti utilizzati, la Regione, in sede di contraddittorio, ha rinviato in termini generali a quanto già rappresentato nella propria memoria³⁶ con espresso riferimento alla legge regionale 1/2019, sottolineando che, nel caso specifico, detta verifica ha mostrato una disponibilità diversa da quella indicata dalla Commissione in sede referente e, pertanto, la stessa Commissione, al fine di evitare l’approvazione di una legge priva di idonea copertura finanziaria, ha proposto la modifica dell’autorizzazione di spesa in coerenza con le disponibilità accertate.

Dal precedente prospetto, sembrerebbe trattarsi di una variazione compensativa tra capitoli, pur se non è indicato il capitolo, oggetto di incremento, a favore del quale è effettuato lo storno. Al riguardo, si ricorda che, come affermato dalla Corte costituzionale, “anche quando alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio, sia perché rientranti in un capitolo che abbia sufficiente capienza sia perché fronteggiabili con lo “storno” di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli, è comunque necessaria l’espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l’onere della spesa, fermo restando che non si possono incidere fondi già impegnati a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate”³⁷.

³⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

³⁷ Sentenze nn. 30/1959 e 272/2011.

La Consulta ha altresì evidenziato che “la variazione dovrebbe essere illustrata in modo completo ed esaustivo, non limitandosi alla dimensione del prelievo dal fondo e all’assegnazione al pertinente programma, bensì corredandola dei nuovi stanziamenti conseguenti all’operazione modificativa. Tale regola non è meramente formale, ma si collega teleologicamente alla garanzia degli equilibri e al principio di trasparenza. Sotto il primo profilo, è evidente che il mancato contestuale aggiornamento degli stanziamenti può costituire una causa di squilibrio nel caso in cui successive variazioni non tengano conto della precedente rideterminazione; sotto il profilo della trasparenza, una simile prassi è idonea a creare pericolose zone d’ombra nel corso della gestione finanziaria”.³⁸

Riguardo alla mancanza dell’individuazione del capitolo oggetto di incremento, indicato come “capitolo di nuova istituzione”, la Regione, in sede di contraddittorio, ha attestato³⁹ che “nella fase in cui viene predisposta la Relazione tecnico finanziaria non si dispone ancora dell’esatta descrizione e numero dei capitoli in quanto l’istituzione degli stessi avviene in una fase successiva, ad opera della Giunta regionale con apposita deliberazione adottata in applicazione della deliberazione legislativa approvata”.

Quanto ai costi derivanti dall’inserimento della clausola valutativa di cui dall’art. 5 della legge in esame, la Relazione tecnico finanziaria si limita ad indicare che “tale attività è assicurata con risorse umane e strumentali già presenti all’interno dell’amministrazione regionale, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.” Pertanto, nella citata relazione, mancano sia la quantificazione dei possibili oneri derivanti dai nuovi compiti a carico della Giunta e dell’Assemblea legislativa sia la ricognizione delle risorse già disponibili con le quali farvi fronte⁴⁰.

Inoltre, va evidenziato che la legge in esame quantifica solo gli oneri derivanti dall’attuazione degli interventi indicati nell’ articolo 4 riguardanti il censimento dei mulini storici, ma non

³⁸ Sentenza n. 138/2018.

³⁹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

⁴⁰ Le considerazioni della Regione sul rilievo sollevato da questa Sezione in fase istruttoria in merito ai possibili oneri derivanti dall’inserimento della clausola valutativa, sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

quelli derivanti dall'attuazione degli altri interventi elencati nell'art. 2, lett. b), c) e d) della stessa legge né individua la relativa copertura se non attraverso il generico riferimento alle "risorse europee, statali e regionali" contenuto nell'art. 6, comma 1.

Il riferimento alle citate risorse non sembra riconducibile alle modalità di copertura indicate dall'art. 17, c. 1 della legge n. 196/2009.

Al riguardo, la Regione, nel corso del contraddittorio, ha precisato⁴¹ che si tratta di "un richiamo all'opportunità di inserire nella programmazione di settore, ed in particolare nella programmazione inerente sia le attività produttive che la cultura e il turismo, considerata la valenza multisetoriale dei mulini storici, eventuali misure di sostegno agli interventi previsti nella legge in questione; in altri termini si tratta di scelta che è rinviata alla programmazione di settore, nell'ambito della quale saranno individuate le risorse a supporto degli specifici interventi".

Quanto agli anni successivi al 2021, nella Relazione tecnico finanziaria viene specificato che il rinvio alle leggi di bilancio è effettuato "ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011, trattandosi di spesa non obbligatoria a carattere continuativo".

4.7 Legge regionale 20 febbraio 2019, n. 5 "Interventi di lotta al tabagismo per la tutela della salute" (B.U. 28 febbraio 2019, n. 16)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 183/2018).⁴²

Con la legge in esame la Regione persegue i seguenti obiettivi:

- a) la diminuzione del numero di fumatori attivi;
- b) la diminuzione del numero di persone esposte ad inalazione del fumo passivo;
- c) la riduzione dell'impatto ambientale causato dagli scarti del fumo di tabacco;

⁴¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

⁴² Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 19 febbraio 2019, n. 123, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie locali, dal Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, dalla I Commissione permanente, dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro, la scheda di analisi tecnico-normativa, la Proposta della IV Commissione permanente, la Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl nel testo licenziato dalla Commissione referente e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

d) la tutela del diritto del non fumatore a respirare aria libera dal fumo di tabacco (art. 1).

-L'articolo 5 (Clausola valutativa) dispone che la Giunta trasmetta con cadenza biennale una relazione sullo stato di attuazione e sugli effetti della legge all'Assemblea legislativa (c. 1) e che quest'ultima, recepita la relazione, valuti l'attuazione della legge ed i risultati ottenuti e provveda alla divulgazione dei dati raccolti (c. 2).

-L'articolo 6 (Disposizioni finanziarie), al comma 1, autorizza per l'anno 2019, la spesa di euro 20.000,00 e prevede che, a decorrere dagli anni successivi al 2019, la spesa sia autorizzata con le rispettive leggi di bilancio. Nella Relazione tecnico finanziaria viene specificato che detto rinvio alle leggi di bilancio è effettuato ai sensi dell'articolo 38 del d. lgs. n. 118/2011, trattandosi di spesa non obbligatoria a carattere continuativo.

Il comma 2 individua la copertura degli oneri autorizzati al comma precedente per l'anno 2019 mediante equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato" e contestuale incremento degli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della Salute", Programma 01 "Servizio Sanitario Regionale".

Questa disposizione ha formato oggetto di modifica ad opera della legge regionale 2 dicembre 2019, n. 39 "Assestamento del bilancio di previsione 2019/2021", alla quale si rinvia.

Osservazioni

La Relazione tecnico finanziaria reca il seguente prospetto:

SPESA PREVISTA DALLA LEGGE				COPERTURA				
Missione Programma Capitolo	Spesa prevista dalla legge 2019	Spesa prevista dalla legge 2020	Spesa prevista dalla legge 2021	Missione Programma Capitolo	Descrizione	Competenza 2019	Competenza 2020	Competenza 2021
Missione 13 Programma 01 Capitolo N	20.000	legge di bilancio	legge di bilancio	Missione 01/ Programma 03/ Cap. 2010310011	fitto locali			

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 19 febbraio 2019, n. 123

Dal “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta che, per il 2019, lo stanziamento di competenza iniziale al cap. 2010310011 denominato “Fitto locali - spesa obbligatoria” era pari ad euro 2.225.000,00 e quello di cassa ad euro 2.247.056,78.

Inoltre, la Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione⁴³ risultano al citato capitolo, alla data del 20 febbraio 2019, gli stanziamenti, per l’anno 2019, di competenza, pari ad euro 2.225.000,00, e di cassa, pari ad euro 2.247.056,78.

Tuttavia la relazione tecnico finanziaria non specifica l’importo disponibile al suddetto capitolo alla data dell’approvazione della legge né indica le ragioni che hanno determinato il *surplus*, cioè l’eccedenza di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (es. economie, risparmi, revoche, riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, ecc.) né si ravvisa alcuna espressa attestazione circa l’assenza di altri oneri gravanti su dette risorse in virtù di precedenti interventi legislativi.

Come hanno ribadito di recente le Sezioni Riunite di questa Corte, “il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi in qualche modo finisce con l’implicare - sempre che si tratti di compensazioni effettive - il rischio di una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da consentire spazi di copertura in previsione di eventuali necessità. Ciò, come già evidenziato, confligge con il criterio della trasparenza, oltre che con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato, come è stato osservato in precedenti Relazioni trimestrali per analoghe fattispecie, il che si pone in dissonanza con l’essenza dell’obbligo di copertura.....Va pure ricordato che, nel caso di insufficiente capienza degli stanziamenti...potrebbero verificarsi condizioni favorevoli per il ricorso ad ulteriori debiti fuori bilancio ovvero a riduzioni di capitoli di parte capitale per sostenere oneri di parte corrente. Si tratta dunque di una modalità di compensazione che presenta aspetti problematici

⁴³ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

sotto il profilo dell'osservanza della legge di contabilità - che richiede a tale scopo la puntuale riduzione di un'autorizzazione di spesa - nonché, in particolare, dell'esigenza di coperture effettive, a fronte di oneri certi."⁴⁴.

Sotto il profilo metodologico, le stesse Sezioni Riunite hanno ribadito che la riduzione di stanziamenti "comporta che le previsioni *ex ante* non sono state effettuate seguendo il criterio della legislazione vigente, ossia tenendo conto delle esigenze derivanti dall'attuazione dell'ordinamento in vigore, bensì sovrastimandone in qualche modo gli effetti, il che non sembra ispirato a doverose esigenze di trasparenza e comunque appare incoerente con il principio della legislazione vigente".⁴⁵

In merito alla verifica della disponibilità delle risorse e alle ragioni dell'eventuale *surplus* di risorse nei capitoli indicati per la copertura, la Regione ha rinviato, nella propria memoria⁴⁶, a quanto già specificato con riferimento alla legge regionale 1/2019.

Inoltre, nella Relazione tecnica, manca l'indicazione del capitolo, oggetto di incremento, a favore del quale è effettuato lo storno.

Sulla necessità dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si richiamano le considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 4/2019

In merito a quest'ultimo rilievo sollevato in fase istruttoria, la Regione ha rinviato, nella propria memoria⁴⁷, a quanto già specificato con riferimento alla legge regionale 4/2019.

Quanto agli anni successivi al 2019, nella Relazione tecnico finanziaria viene specificato che il rinvio alle leggi di bilancio è effettuato ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011, "trattandosi di spesa non obbligatoria".

Quanto ai costi derivanti dall'inserimento della clausola valutativa di cui dall'art. 5 della legge in esame, la relazione tecnico finanziaria si limita ad indicare che "tale attività è assicurata con risorse umane e strumentali già presenti all'interno dell'amministrazione regionale, senza

⁴⁴ Deliberazione n. 4/SSRRCO/RQ/19.

⁴⁵ Deliberazione n. 4/SSRRCO/RQ/19.

⁴⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

⁴⁷ V. nota precedente.

oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.” Pertanto, nella citata relazione, mancano sia la quantificazione dei possibili oneri derivanti dai nuovi compiti a carico della Giunta e dell’Assemblea legislativa sia la ricognizione delle risorse già disponibili con le quali farvi fronte⁴⁸.

Infine, si rileva l’omessa indicazione, nella citata relazione, dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri”, come richiesto dall’art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

A quest’ultimo riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 1/2019⁴⁹.

4.8 Legge regionale 25 febbraio 2019, n. 6 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 giugno 2013, n. 13 "Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto"" (B.U. 7 marzo 2019, n. 18)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 245/2018).⁵⁰

Alla citata Proposta di legge è stata abbinata un’ulteriore Proposta anch’essa di iniziativa consiliare (Pdl nn.: 238/2018).

La legge in esame apporta modifiche alla l. reg. n. 13/2013, con la quale la Regione Marche ha riordinato le funzioni e il ruolo dei consorzi di bonifica regionali, costituendo un unico Consorzio di Bonifica operante su tutto il territorio regionale.

⁴⁸ Le considerazioni della Regione sul rilievo sollevato dalla Regione in fase istruttoria in merito ai possibili oneri derivanti dall’inserimento della clausola valutativa, sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

⁴⁹ Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l’assenza dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri” sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

⁵⁰ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: le Pdl e la deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 19 febbraio 2019, n. 123, la relazione illustrativa alla Pdl n. 245, la Proposta della II Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell’economia e del lavoro, la scheda di analisi tecnico-normativa e le relazioni tecnico-finanziarie sulle proposte di legge e sulla deliberazione legislativa.

-L'articolo 13 reca la clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale "Dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione."

Osservazioni

La relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa si limita ad attestare, a commento di ciascun articolo che "la disposizione ha carattere normativo e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

Nonostante il carattere normativo della maggioranza delle disposizioni contenute nella legge in esame, va considerata la presenza di alcune norme che attribuiscono nuovi compiti al Consorzio di Bonifica.

- L'articolo 3, modificando l'art. 3 della l. reg. n. 13/2013, attribuisce al Consorzio le funzioni amministrative concernenti la progettazione delle opere di bonifica di competenza pubblica.

-L'articolo 10, modificando l'art. 14 della l. reg. n. 13/2013, aggiunge ai compiti del Consorzio lo svolgimento della "funzione di presidio idraulico e gestione del pronto intervento idraulico nel reticolo idrografico minore" e prevede che lo stesso possa "svolgere per conto dello Stato, della Regione e degli enti locali la progettazione e l'esecuzione delle opere pubbliche di rispettiva competenza, fatta salva l'applicazione della disciplina statale ed europea in materia di contratti pubblici".

-L'articolo 6, modificando l'art. 7 della l. reg. n. 13/2013, riguardo ai componenti degli organi del Consorzio, dispone che ad essi spetti "unicamente il rimborso delle spese documentate per la partecipazione alle sedute" in luogo del "gettone di presenza non superiore a 30 euro a seduta" previsto nel testo originario della disposizione oggetto di modifica.

Riguardo alle tre disposizioni appena richiamate, come, del resto, per tutte le altre norme della presente legge, la relazione tecnico finanziaria si limita ad attestare l'assenza di maggiori oneri "a carico del bilancio regionale".

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in

ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

In sede di contraddittorio, la Regione ha evidenziato⁵¹ che la normativa regionale oggetto della novella (legge regionale 17 giugno 2013, n. 13) si caratterizza per la sua neutralità finanziaria rispetto al bilancio regionale, nel senso che il bilancio regionale non stanziava risorse per la copertura delle attività del Consorzio e che gli interventi posti in essere dal Consorzio di Bonifica, anche quelli previsti dalla legge in esame, trovano copertura nei meccanismi di sostenibilità finanziaria propri delle attività del Consorzio stesso. In particolare, l'articolo 4, nel disciplinare i contenuti del Piano generale di bonifica, stabilisce che lo stesso indica, tra l'altro "b) le opere di bonifica di competenza pubblica da realizzare, indicandone le priorità, i tempi di realizzazione, il costo presunto e la copertura finanziaria" nonché la disposizione secondo la quale ogni soggetto che beneficia degli interventi del Consorzio è tenuto a contribuire agli stessi, attraverso il Piano di classifica e di riparto, disciplinato in modo puntuale all'articolo 16 della legge regionale 13/2013.

4.9 Legge regionale 1° aprile 2019, n. 7 "Disposizioni per garantire una buona vita fino all'ultimo e l'accesso alle cure palliative nella regione Marche" (B.U. 11 aprile 2019, n. 28)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 184/2018).⁵²

⁵¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

⁵² Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: la Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 26 marzo 2019, n. 126, la Proposta della IV Commissione permanente, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, i pareri espressi dal Comitato per il controllo e la valutazione e delle politiche, dal Consiglio Regionale dell'Economie e del Lavoro, dalla I Commissione permanente e dalla Consulta regionale per la famiglia, la scheda di analisi tecnico-normativa, le relazioni tecnico-finanziarie sulla Pdl e sulla deliberazione legislativa.

-L'articolo 1 (Finalità) prevede che la Regione promuova una buona vita fino all'ultimo e garantisca l'accesso alle cure palliative, quale obiettivo prioritario nell'ambito della programmazione socio-sanitaria regionale.

Pertanto, la legge attribuisce nuovi compiti alla Regione (art. 3), prevede una "Rete regionale per le cure palliative" (art. 4) ed una "Rete regionale per le cure palliative pediatriche" (art. 5), istituisce presso la Giunta regionale il "Coordinamento regionale per le cure palliative" (art. 7) e presso la struttura competente in materia di sanità il "Centro di bioetica regionale per la prassi assistenziale" (art. 8).

-L'articolo 9 (Clausola valutativa) rimette al Coordinamento regionale per le cure palliative, con cadenza annuale, la valutazione da trasmettere all'Assemblea legislativa e alla Giunta regionale sullo stato di attuazione e sugli effetti della presente legge (c. 1) e prevede che l'Assemblea legislativa, esaminata la relazione del Coordinamento regionale, valuti l'attuazione della legge ed i risultati ottenuti provvedendo alla divulgazione dei dati e delle informazioni raccolte (c. 2).

-L'articolo 10 (Disposizioni finanziarie), al comma 1, stabilisce che "All'attuazione di questa legge si provvede, a decorrere dall'anno 2019, mediante impiego di quota parte delle risorse assegnate annualmente a titolo di ripartizione del fondo sanitario agli enti del servizio sanitario regionale" ed al successivo comma 2 attesta che "Le spese indicate al comma 1 sono iscritte nella Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", del bilancio di previsione 2019/2021 e successivi".

Osservazioni

Si osserva, anzitutto, che le disposizioni finanziarie della legge in esame non quantificano gli oneri derivanti dalla stessa.

Quanto alle modalità di copertura, la relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa, a commento delle disposizioni contenute negli articoli della legge in esame, si limita ad attestare, per alcuni interventi, che gli stessi non comportano maggiori oneri in quanto ad

essi si può far fronte “con le risorse finanziarie, umane e strumentali già presenti nel settore”, per altri interventi, che gli stessi vengono realizzati “nei limiti delle risorse assegnate per il finanziamento dei LEA”.

Quanto al riferimento alle risorse già presenti nel settore, si richiamano i principi affermati più volte dal Giudice delle leggi, per il quale il precetto di cui all’art. 81, quarto comma Cost. (oggi terzo comma) comporta l’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”⁵³.

Per quanto concerne la copertura rappresentata dalle risorse assegnate per il finanziamento dei LEA, come osservato da questa Corte “la copertura a mezzo di un semplice richiamo alle risorse del fondo sanitario regionale e cioè a mezzo del generico insieme delle risorse regionali destinate alla sanità è priva di un reale significato finanziario di copertura sia perché questa non tiene conto della marcata articolazione della spesa sanitaria, dei suoi vincoli di destinazione (LEA) e delle dinamiche incrementative che certe sue insopprimibili componenti presentano, sia perché all’orizzonte si profilano ulteriori esigenze riorganizzative destinate a incidere sulle modalità di gestione delle risorse”⁵⁴.

Nel corso del contraddittorio, la Regione ha ribadito⁵⁵ che il legislatore regionale con la legge in esame, “di fatto, non introduce nuovi interventi ma provvede a fissare in legge alcune azioni già poste in essere a livello amministrativo con alcune modeste innovazioni, modificando alcuni aspetti che in fase attuativa si erano dimostrati poco efficaci. Il finanziamento di tali interventi, pertanto, era già effettuato nell’ambito dei LEA e già compreso nel perimetro di questa fonte di finanziamento”.

Riguardo all’art. 9 che contiene la clausola valutativa, la relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa attesta che la disposizione “ha carattere normativo e non comporta oneri maggiori a carico del bilancio regionale”.

⁵³V. a titolo esemplificativo sentenze nn. 141/2010 e 115/2012.

⁵⁴ Deliberazione del 10 luglio 2019 della Sezione di Controllo della Regione Friuli Venezia Giulia.

⁵⁵ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

Suscita perplessità il riconoscimento del carattere meramente normativo della disposizione in esame e l'assenza di ogni riferimento alle risorse utilizzabili ai fini della sua attuazione, in quanto ogni clausola valutativa comporta dei costi sia per il Coordinamento regionale presso la Giunta, che deve effettuare le analisi richieste, sia per la stessa Assemblea legislativa, tenuta ad esaminare la valutazione effettuata dal Coordinamento e a divulgare e rendere accessibili la valutazione ed i dati raccolti⁵⁶.

4.10 Legge regionale 18 aprile 2019, n. 8 "Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale per l'anno 2018" (B.U. 18 aprile 2019, n. 30)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 259/2018)⁵⁷.

La relazione illustrativa alla Proposta di legge in esame evidenzia che la stessa dà attuazione in particolare all'art. 8 della l. reg. 16 febbraio 2015, n. 3, come modificato dalla l. reg. 10 luglio 2017, n. 23, che demanda alla Giunta regionale, sentito il Comitato permanente per la semplificazione, il compito di presentare annualmente all'Assemblea legislativa una proposta di legge che contenga:

- a) la riduzione del numero delle leggi regionali in vigore;
- b) l'abrogazione espressa delle disposizioni tacitamente abrogate o prive di efficacia;
- c) la delegificazione delle disposizioni relative a materie non coperte da riserva assoluta di legge;

⁵⁶ Le considerazioni della Regione sul rilievo sollevato dalla Sezione in fase istruttoria in merito ai possibili oneri derivanti dall'inserimento della clausola valutativa, sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

⁵⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128, la relazione illustrativa alla Pdl con allegate la Relazione tecnico finanziaria e l'attestazione di assenza oneri, la Proposta della I Commissione permanente, i pareri della II Commissione permanente, della IV Commissione permanente, della III Commissione permanente, del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, del Consiglio delle autonomie locali, la Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa e quella sulla Pdl nel testo modificato dalla I Commissione e la scheda di analisi tecnico-normativa.

d) l'abrogazione delle disposizioni non più necessarie che richiedono, ai fini dell'esercizio di una attività, il rilascio di una autorizzazione, licenza, abilitazione, permesso, nulla osta o altro atto di consenso comunque denominato.

Si prende atto del parere contrario espresso dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (CREL) sulla Proposta di legge, in quanto lo stesso non ha ravvisato gli obiettivi della semplificazione o le esigenze di aggiornamento della normativa. Inoltre, in alcuni casi (come le variazioni di bilancio), ad avviso del CREL, "non si comprende la scelta di inserire nella proposta di legge disposizioni che avrebbero dovuto costituire specifiche proposte di legge, in particolare quelle che prevedono nuovi e maggiori oneri da parte del bilancio della Regione". Di seguito vengono indicate le disposizioni che rilevano ai fini della presente analisi.

- L'articolo 4 apporta modifiche alla l. reg. n. 15/1990⁵⁸ finalizzate a delegare alle province anche il rilascio delle autorizzazioni ai trasporti eccezionali e delle macchine agricole ed operatrici sulle strade regionali. La relazione tecnico finanziaria qualifica la disposizione contenuta in questo articolo "a carattere normativo", attestando che la stessa non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto "Il trasferimento di funzioni introdotto con le modifiche determina una diminuzione dei procedimenti in capo agli uffici regionali che si prevede possa comportare di per sé una riduzione degli oneri".

Osservazioni sull'art. 4

Tale disposizione attribuisce nuovi compiti alle province con conseguenti nuovi oneri a carico dei rispettivi bilanci.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

⁵⁸ Legge regionale 12 marzo 1990, n. 15 (Norme in materia di circolazione dei trasporti e dei veicoli eccezionali per l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione dall'articolo 1 della legge 10 febbraio 1982, n. 38 delega alle province).

In sede di contraddittorio, la Regione ha evidenziato⁵⁹ che “la modifica non comporta nuovi o maggiori oneri a carico dei bilanci delle Province in quanto le stesse, in virtù del previgente articolo 1 della L.R. 15/1990, erano già delegate al rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali su strade comunali e provinciali, in quanto non esistevano strade regionali.

Con la legge Delrio alcune strade già provinciali sono state trasferite in proprietà alla Regione. Con la L.R. 8/2019 la Regione ha trasferito alle Province la delega al rilascio di autorizzazioni per trasporti eccezionali sulle strade regionali, per la quale le Province erano già organizzate, ripristinando, per i compiti autorizzatori, la situazione ante Delrio.

Peraltro si fa presente che le Province incassano, per il rilascio delle autorizzazioni, gli oneri amministrativi per le istruttorie, deputati alla copertura dei costi amministrativi derivanti dal rilascio delle autorizzazioni”.

- L'articolo 6 modifica alcune disposizioni della l. reg. n. 7/1995⁶⁰.

In particolare, a seguito di dette modifiche, la Regione viene individuata quale autorità competente all'effettuazione della Valutazione d'incidenza alla quale può essere sottoposto il calendario venatorio regionale nelle more della predisposizione del Piano faunistico venatorio regionale.

La relazione tecnico finanziaria qualifica la disposizione contenuta in questo articolo “a carattere normativo”, attestando che la stessa non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

- L'articolo 7 modifica alcune disposizioni della l. reg. n. 17/1995⁶¹ delegificando alcune procedure.

In particolare, viene attribuita alla Giunta regionale la determinazione delle modalità di concessione di un indennizzo per i danni causati al patrimonio zootecnico dall'uccisione di capi appartenenti alle specie animali di cui alla legge oggetto di modifica. Alla Giunta

⁵⁹ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

⁶⁰ Legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria).

⁶¹ Legge regionale 20 febbraio 1995, n. 17 (Interventi e indennizzi per danni causati al patrimonio zootecnico da specie animali di notevole interesse scientifico e da cani randagi).

regionale viene altresì attribuito il compito di fissare entro il 31 marzo di ogni anno i valori medi per specie, razza, età e caratterizzazioni oggettive sulla base delle quali è effettuata la valutazione.

La relazione tecnico finanziaria attesta che “La delegificazione delle procedure non produce un incremento degli oneri organizzativi strumentali e di personale della Regione”.

- L'articolo 11 modifica la l. reg. n. 24/1998⁶², attribuendo alla Regione le funzioni di vigilanza e autorizzazione in materia agro alimentare e forestale con specifico riferimento all'abbattimento delle piante di olivo.

La relazione tecnico finanziaria giustifica l'invarianza degli oneri, attestando che “Le funzioni ricondotte in capo alla Regione determinano una modifica dei procedimenti di portata ridotta e non tale da comportare maggiori oneri organizzativi e strumentali della Regione”.

Osservazioni sugli artt. 6, 7 e 11

Come detto, tali disposizioni attribuiscono alla Regione ed alla Giunta regionale nuovi compiti senza che nella relazione tecnico finanziaria sia data adeguata dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

-L'articolo 9, c. 1, modifica la l. reg. n. 18/1996⁶³, disponendo l'inserimento dei commi 4 bis e 4 ter nell'art. 14 della legge oggetto di modifica. Ai Comuni associati negli ambiti territoriali sociali (ATS) sono trasferite le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali frequentanti le scuole secondarie di secondo grado (nuovo comma 4 bis dell'art. 14 della l. reg. n. 18/1996). Per l'esercizio di tali funzioni, è previsto il trasferimento ai Comuni associati negli ATS delle risorse statali assegnate alla Regione ai sensi del comma 947 dell'articolo 1 della legge n.

⁶² Legge regionale 27 luglio 1998, n. 24 (Disciplina organica dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia agroalimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale).

⁶³ Legge regionale 4 giugno 1996, n. 18 “Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore delle persone in condizione di disabilità”

208/2015 e delle successive leggi statali di bilancio (nuovo comma 4 ter dell'art. 14 della l. reg. n. 18/1996).

Il comma 2 dell'articolo in esame prevede che, per l'anno 2019, la copertura finanziaria per le funzioni trasferire sopra indicate "è assicurata dalle risorse già iscritte a carico del Titolo 2, categoria 0101 dello stato di previsione dell'entrata pari a complessivi euro 2.395.132,98 e dal corrispondente equivalente stanziamento già iscritto a carico della Missione 12, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021".

La relazione tecnico finanziaria precisa che la presente modifica di legge trova copertura per il 2019 negli stanziamenti già iscritti nel bilancio di previsione 2019/2021 con d.g.r. n. 137/2019 nei capitoli sotto indicati:

Titolo/Categoria	Capitolo		2019	note
Titolo 2/ Categoria 0101	1201010244	Assegnazione di fondi nazionali per alunni disabili o in situazione di svantaggio	2.395.132,98	iscritte con DGR 137/2019

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Missione/Programma	Capitolo		2019	note
Missione 12/ Programma 2	2120210041	Spese per alunni disabili o in situazione di svantaggio - trasferimenti a comuni	2.395.132,98	iscritte con DGR 137/2019

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

L'importo degli stanziamenti indicati nella disposizione in esame e riportati nei precedenti prospetti, pari ad euro 2.395.132,98, corrisponde alla quota assegnata alla Regione Marche con D.P.C.M. del 21 dicembre 2018 recante "Riparto del contributo di 75 milioni di euro, per l'anno 2018, a favore delle regioni a statuto ordinario e degli enti territoriali che esercitano le funzioni

relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali".

La Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione⁶⁴ risulta, alla data del 18 aprile 2019, lo stanziamento di competenza al capitolo di cui al precedente prospetto, per l'anno 2019, pari ad euro 2.395.132,98.

- L'articolo 12 apporta modifiche alla l. reg. n. 45/1998⁶⁵, tra le quali l'introduzione del rilascio di abbonamenti gratuiti direttamente da parte delle Aziende del TPL ai singoli appartenenti ai Vigili del Fuoco, adottando un sistema analogo a quello delle agevolazioni tariffarie del TPL in favore delle fasce di utenza socialmente deboli.

Nella relazione tecnico finanziaria, l'invarianza degli oneri viene giustificata asserendo che "la spesa trova copertura negli stanziamenti già previsti sul capitolo 2100210043 del Bilancio 2019/2021 per le annualità 2019, 2020 e 2021, per l'importo di euro 16.000,00 per ciascuna annualità".

Osservazioni sull'art. 12

Effettivamente, nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta lo stanziamento pari ad euro 16.000,00 per gli esercizi 2019, 2020 e 2021 al cap. 2100210043 denominato "Trasferimenti correnti per la circolazione agevolata riconosciuta a varie categorie di utenti".

Inoltre, la Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione⁶⁶ risulta, alla data del 18 aprile 2019, lo stanziamento di competenza al citato capitolo, per l'anno 2019, pari ad euro 16.000,00.

Tuttavia la relazione tecnico finanziaria non indica la disponibilità dello stesso al tempo dell'approvazione della legge né quest'ultima quantifica gli oneri derivanti dalla sua applicazione.

⁶⁴ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

⁶⁵ Legge regionale 24 dicembre 1998, n. 45 "Norme per il riordino del trasporto pubblico regionale e locale nelle Marche".

⁶⁶ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

Per le considerazioni svolte in merito al ricorso, quale modalità di copertura, a stanziamenti già iscritti in bilancio, si rinvia alle considerazioni svolte nel corso dell'esame della legge regionale n. 1/2019.

Con riferimento a questo articolo, in sede di contraddittorio, la Regione⁶⁷ ha precisato che "l'onere è stato quantificato sulla base della spesa che la Regione ha effettivamente sostenuto per la medesima agevolazione negli anni precedenti, in quanto l'articolo ha modificato esclusivamente la modalità di erogazione del beneficio, prevedendo il rimborso a favore delle aziende del TPL che emettono gli abbonamenti anziché il rimborso diretto a favore dei beneficiari finali.

La spesa a carico della Regione per tale agevolazione era quantificata in euro 16.000,00 l'anno, e tale sarebbe restata anche successivamente all'entrata in vigore della legge. Il capitolo 2100210043 denominato "Trasferimenti correnti per la circolazione agevolata riconosciuta a varie categorie di utenti" era dedicato esclusivamente a tale scopo e, come da DGR n. 1795/2018, aveva uno stanziamento annuo di euro 16.000,00 per tre anni (2019/2020/2021). Gli stanziamenti indicati, intesi come disponibilità, erano interamente disponibili per la copertura della disposizione di legge".

- L'articolo 23 modifica la l. reg. n. 36/2005⁶⁸ attribuendo al Consiglio di amministrazione dell'ERAP ogni funzione non assegnata ad altri organi.

Osservazioni sull'art. 23

La Relazione tecnico-finanziaria motiva l'invarianza finanziaria di tale norma "tenuto conto anche del fatto che gli oneri per il consiglio di amministrazione dell'ERAP sono a carico del bilancio dell'ERAP stesso".

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi

⁶⁷ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

⁶⁸ Legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative".

che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

- L'articolo 24 modifica la l. reg. n. 9/2006⁶⁹. In particolare, si prevede l'istituzione del registro delle strutture extra alberghiere presso la struttura regionale competente e l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di disciplinare, con apposita deliberazione, i criteri e le modalità per la costituzione e la tenuta del registro nonché le caratteristiche e le modalità di utilizzo del contrassegno identificativo dell'ospitalità nelle "altre strutture ricettive delle Marche".

La Relazione tecnico finanziaria attesta che la disposizione non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale e motiva l'invarianza finanziaria attestando che la stessa "rappresentando una semplificazione dei procedimenti, non determina aggravio degli oneri organizzativi e strumentali della Regione".

Osservazioni sull'art. 24

Tale disposizione attribuisce alla Regione ed alla Giunta regionale nuovi compiti, ma nella Relazione tecnica mancano sia la quantificazione dei possibili oneri derivanti dai nuovi compiti sia la ricognizione delle risorse già disponibili con le quali far fronte agli stessi. In particolare, non viene data adeguata dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie che garantiscono l'equilibrio di bilancio.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

- L'articolo 26 modifica la l. reg. n. 27/2009⁷⁰ prevedendo, tra l'altro, che siano i Comuni e non più la Giunta regionale ad adottare i regolamenti riguardanti i mercati all'ingrosso e i centri agroalimentari.

Osservazioni sull'art. 26

La Relazione tecnico finanziaria attesta che la disposizione non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

⁶⁹ Legge regionale 11 luglio 2006, n. 9 "Testo unico delle norme regionali in materia di turismo".

⁷⁰ Legge regionale 10 novembre 2009, n. 27 (Testo unico in materia di commercio).

Tale disposizione attribuisce nuovi compiti ai Comuni con conseguenti nuovi oneri a carico dei rispettivi bilanci.

Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche⁷¹.

- L'articolo 30, c. 9, inserisce nella l. reg. n. 12/2012⁷² l'art. 7 bis (Disposizioni finanziarie), che autorizza, per il triennio 2019/2021, la spesa annua di euro 665.000,00 iscritta a carico della Missione 1, Programma 03, del bilancio 2019/2021 per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge oggetto di modifica.

Il medesimo articolo 7 bis prevede che la copertura degli oneri autorizzati sia garantita dalle "risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021 nonché dalle entrate specificamente derivanti dall'attuazione della presente legge iscritte a carico dei seguenti titoli del bilancio 2019/2021:

- Titolo 3 Tipologia 1: euro 200.000,00 annui;
- Titolo 3 Tipologia 5: euro 320.000,00 annui".

La determinazione, per gli anni successivi, dell'entità delle entrate e delle spese è rimessa alle rispettive leggi di bilancio.

Osservazioni sull'art. 30, c. 9

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia nel seguente prospetto i capitoli del bilancio nei quali è iscritta la spesa annua autorizzata per il triennio 2019/2021 per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge oggetto di modifica:

Missione /Programma	Capitolo	stanziamento 2019	stanziamento 2020	stanziamento 2021	Note

⁷¹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

⁷² Legge regionale 14 maggio 2012, n. 12 (Istituzione della Stazione Unica Appaltante della Regione Marche - SUAM).

Missione 1 / Programma 3	2010320012	100.000,00	100.000,00	100.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310067	80.000,00	80.000,00	80.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310068	20.000,00	20.000,00	20.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310065	120.000,00	120.000,00	120.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310074	55.000,00	55.000,00	55.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310075	55.000,00	55.000,00	55.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310064	200.000,00	200.000,00	200.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010320013	35.000,00	35.000,00	35.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
<i>Totale</i>		665.000,00	665.000,00	665.000,00	

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Inoltre, la stessa Relazione contiene il seguente prospetto recante l'indicazione dei capitoli delle entrate derivanti dall'attuazione della l. reg. n. 12/2012:

Titolo / Categoria	Capitolo	2019	2020	2021	Note
Titolo 3 / Categoria 0102	1301020013	100.000,00	100.000,00	100.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Titolo 3 / Categoria 0102	1301020040	100.000,00	100.000,00	100.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021

Titolo 3 / Categoria 0502	1305020086	20.000,00	20.000,00	20.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Titolo 3 / Categoria 0599	1305990036	100.000,00	100.000,00	100.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Titolo 3 / Categoria 0599	1305990034	200.000,00	200.000,00	200.000,00	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
<i>Totale</i>		520.000,00	520.000,00	520.000,00	

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Effettivamente, nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risultano, per gli esercizi 2019, 2020 e 2021, gli stanziamenti ai capitoli di cui ai precedenti prospetti, tuttavia, nella Relazione tecnico finanziaria non viene indicata la modalità di copertura di euro 145.000,00, pari alla differenza tra euro 665.000,00, corrispondente alla spesa annua autorizzata, ed euro 520.000,00, pari alle entrate previste in bilancio e derivanti dall’attuazione della l. reg. n. 12/2012.

Con riferimento a ciò, nel corso del contraddittorio, la Regione ha precisato⁷³ che “le entrate indicate nella relazione tecnico-finanziaria sono a destinazione vincolata, pertanto l'impegno dei corrispondenti stanziamenti di spesa è subordinato all'effettivo accertamento delle medesime entrate. La copertura della quota di spesa eccedente rispetto alla quota correlata alle entrate vincolate, allocata in capitoli specifici, trova copertura nelle entrate complessive iscritte nello Stato di previsione dell'entrata (in attuazione del principio generale dell'unità del bilancio)”, come rappresentato nella seguente tabella:

⁷³ V. note del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. nn. 116796 del 1° febbraio 2021, 127169 del 3 febbraio 2021 e 163736 del 12 febbraio 2021.

		dati BILANCIO di PREVISIONE 2019/2021	dati BILANCIO di PREVISIONE 2019/2021	dati BILANCIO di PREVISIONE 2019/2021
		entrata 2019	entrata 2020	entrata 2021
Regionale vincolata	1301020013	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	1301020040	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	1305020086	20.000,00	20.000,00	20.000,00
	1305990036	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	1305990034	200.000,00	200.000,00	200.000,00
A_ Totale entrate a destinazione vincolata		520.000,00	520.000,00	520.000,00
		Spesa 2019	Spesa 2020	Spesa 2021
Regionale vincolata	2010320012	100.000,00	100.000,00	100.000,00
	2010310067	80.000,00	80.000,00	80.000,00
	2010310068	20.000,00	20.000,00	20.000,00
	2010310065	120.000,00	120.000,00	120.000,00
	2010310064	200.000,00	200.000,00	200.000,00
A_ Totale spese a destinazione vincolata		520.000,00	520.000,00	520.000,00
Regionale libera	2010310074	55.000,00	55.000,00	55.000,00
Regionale libera	2010310075	55.000,00	55.000,00	55.000,00
Regionale libera	2010320013	35.000,00	35.000,00	35.000,00
B_ Totale altre spese regionali		145.000,00	145.000,00	145.000,00
Risorse complessivo (A+B)		665.000,00	665.000,00	665.000,00

Fonte: nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 127169 del 3 febbraio 2021.

La Regione ha inoltre evidenziato⁷⁴ che il precedente prospetto espone, per ciascuno dei capitoli indicati, gli stanziamenti del bilancio di previsione iniziale 2019-2021, in quanto la copertura degli oneri autorizzati dalla l. reg. n. 12/2012 (modificata dall'art. 30 della L.R. 8/2019) è a carico di stanziamenti già iscritti nel bilancio di previsione iniziale.

In particolare, "gli stanziamenti dei capitoli di spesa nn. 2010320012, 2010310067, 2010310068, 2010310065, 2010310064 sono coperti dalle entrate vincolate iscritte a carico dei capitoli nn. 1301020013, 1301020040, 1305020086, 1305990036 e 1305990034, mentre gli stanziamenti dei capitoli di spesa nn. 2010310074, 2010310075, 2010320013 sono coperti dal complesso unitario delle entrate iscritte nello stato di previsione delle entrate (nel rispetto del principio di unità del bilancio), come evidenziato dal prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio..... Prima dell'entrata in vigore della l. reg. n. 8/2019 nel bilancio regionale venivano comunque stanziati, in entrata e in spesa, i fondi necessari allo svolgimento delle attività previste dalla l. reg. n. 12/2012, trattandosi di attività connesse al funzionamento dell'Ente. In particolare, il bilancio di previsione iniziale 2019-2021 aveva previsto, per le attività della SUAM indicate nella l. reg. n. 12/2012, gli stanziamenti riportati nel precedente prospetto. In occasione della revisione della l. reg. n. 12/2012, realizzata con l'art. 30 della l. reg. n. 8/2019, si è provveduto pertanto a inserire la disposizione finanziaria, senza la necessità di reperire ulteriori risorse in quanto gli stanziamenti necessari erano già previsti a bilancio iniziale."⁷⁵

Riguardo alla modalità di copertura utilizzata, si rileva il carattere generico del rinvio alle "risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021", considerato che nella Relazione tecnica non sono presenti elementi informativi specifici e dettagliati che permettano di verificare gli effetti e l'attendibilità di tale modalità di copertura.

Infine, si rileva che, nella relazione tecnico finanziaria, non sono indicati i "dati e i metodi utilizzati" per la quantificazione degli oneri, come richiesto dall'art. 17 della l. n. 196/2009.

⁷⁴ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 163736 del 12 febbraio 2021.

⁷⁵ V. nota precedente.

In merito all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019⁷⁶.

--L'art. 30, c. 11, autorizza la Giunta regionale ad attivare la procedura di mobilità regionale al fine di dotare la SUAM del personale in possesso di adeguate competenze professionali.

Si rileva che la legge non quantifica gli oneri derivanti dalla presente disposizione e la Relazione tecnico finanziaria attesta che "Dalla disposizione non derivano oneri aggiuntivi in quanto le risorse necessarie sono già iscritte a bilancio iniziale a carico dei capitoli sotto riportati:

Missione / Programma	Capitolo	stanziamento 2019 disponibilità alla data di approvazione	stanziamento 2020 disponibilità alla data di approvazione	stanziamento 2021 disponibilità alla data di approvazione	2019	2020	2021	Note
Missione 1 / Programma 3	2010310052	4.833.511,76	4.894.264,93	4.894.264,93	364.519,02	364.519,02	364.519,02	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310051	1.352.436,46	1.369.765,62	1.369.765,62	103.974,96	103.974,96	103.974,96	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021
Missione 1 / Programma 3	2010310050	378.264,99	383.429,01	383.429,01	30.984,12	30.984,12	30.984,12	già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Pur se nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risultano, per gli esercizi 2019, 2020 e 2021, gli stanziamenti ai capitoli di cui al

⁷⁶ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

precedente prospetto, tuttavia, nella Relazione tecnico finanziaria non vengono indicate le ragioni che hanno determinato l'eccedenza in detti stanziamenti di risorse rispetto a quelle determinate sulla base della legislazione vigente.

- L'articolo 40 della legge in esame reca modifiche alla l. reg. n. 51/2018⁷⁷.

Il comma 1 dell'articolo in esame dispone la riduzione dell'entrata di cui al Titolo 1, Categoria 10101 e la contestuale ed equivalente riduzione del corrispondente stanziamento della spesa iscritta a carico della Missione 16, Programma 2, dello stato di previsione del bilancio 2019/2021.

Il successivo comma 2 apporta modifiche alla Tabella C⁷⁸, indicando le missioni ed i programmi oggetto di variazione.

La Relazione tecnico finanziaria indica i capitoli di spesa modificati e quelli di nuova istituzione evidenziando che il finanziamento delle spese stanziato nei nuovi capitoli è rappresentato dalla riduzione degli stanziamenti, disponibili alla data di approvazione, in altri capitoli.

Infatti, il successivo comma 3 attesta che la copertura degli interventi indicati al comma precedente è garantita dalle risorse già iscritte nel bilancio 2019/2021 a carico delle missioni e dei programmi ivi indicati.

Il comma 4 dell'articolo in esame apporta modifiche alla Tabella E⁷⁹, disponendo che alla Missione 15, Programma 04, l'intervento "Spese per la realizzazione POR-FSE 2014-2020 - corrente - 7.795.337,31 - 4.877.198,40 - 6.795.002,00" sia sostituito dal seguente: "Spese per la realizzazione POR-FSE 2014-2020 - corrente - 7.795.337,31 - 4.877.198,40 - 5.095.000,00".

Dalla citata disposizione risulta, quindi, per effetto della disposizione in esame, una riduzione di euro 1.700.002,00 della spesa autorizzata per l'anno 2021 da euro 6.795.002,00 ad euro

⁷⁷Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche. Legge di stabilità 2019).

⁷⁸ Tabella approvata dal comma 2 dell'articolo 2 della l. reg. 51/2018.

⁷⁹ Tabella approvata dal comma 4 dell'art. 2 della l. reg. n. 51/2018.

5.095.000,00, mentre, nella relazione tecnico finanziaria, si attesta che il comma 4 apporta modifiche volte solamente a rettificare un errore materiale.

- L'articolo 41 della legge in esame reca modifiche alla l. reg. n. 52/2018⁸⁰.

I commi 1 e 2 apportano modifiche all'allegato a)⁸¹dell'allegato 12 alla l. reg. n. 52/2018, indicando i capitoli modificati.

I commi 3 e 4 apportano a modifiche alla Tabella A dell'allegato 16 della l. reg. n. 52/2018⁸².

La relazione tecnico finanziaria indica i capitoli di spesa modificati e quelli di nuova istituzione evidenziando che il finanziamento delle spese stanziato nei nuovi capitoli è rappresentato dalla riduzione degli stanziamenti, disponibili alla data di approvazione, in altri capitoli.

- Il comma 5 apporta una modifica tecnica alla citata Tabella A.⁸³

- I commi 6 e 7 dispongono una variazione allo stato di previsione delle entrate e delle spese a carico dei capitoli riportati nella successiva tabella contenuta nella relazione tecnico finanziaria

Titolo / Categoria	Capitolo	2019	2020	2021	Note
Titolo 4 / Categoria 0504	1405040003 ⁸⁴	375.086,00	375.086,00	270.000,00	iscritte con questa legge

Missione /Programma	Capitolo	2019	2020	2021	Note
Missione 06/ Programma 2	2090120075 ⁸⁵	375.086,00	375.086,00	270.000,00	iscritte con questa legge

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

- L'articolo 42 della legge in esame è stato oggetto di ricorso per legittimità costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, per il quale si rinvia all'apposito paragrafo 3.1.

⁸⁰Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 52 (Bilancio di previsione 2019/2021).

⁸¹ L'allegato a) dell'allegato 12 alla l. reg. n. 52/2018 contiene l'"Elenco delle spese di investimento finanziate con ricorso al debito".

⁸²La Tabella A dell'allegato 16 della l. reg. n. 52/2018 concerne il "Finanziamento per gli anni 2019-2021 delle leggi regionali continuative e ricorrenti".

⁸³ Come si evince dalla relazione tecnica "Per mero errore materiale è stata indicata la LR 16/2018 anziché la LR 15/2018".

⁸⁴ Il capitolo 1405040003 concerne "Proventi derivanti da indennizzi per la riduzione e compensazione delle superfici boscate art. 12 LR 6/2005. Province di Ancona e Pesaro Urbino".

⁸⁵ Il capitolo 2090120075 concerne "Spese per interventi di ripristino ambientale di aree pertinenti a fiumi, torrenti, laghi e per interventi di ingegneria naturalistica e di sgombero degli alvei volti alla prevenzione di dissesti locali e di alluvioni".

Con sentenza n. 209/2020, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'articolo in esame.

- L'articolo 45 dispone il riconoscimento di alcuni debiti fuori bilancio.

Il comma 1 riconosce legittimo, ai sensi della lettera a) del comma 1 dell'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, il debito fuori bilancio per complessivi euro 122.093,18 inerente l'esecuzione della sentenza della Corte di Appello di Ancona n. 2771/2018 emessa a favore di una persona fisica per indennità di esproprio ed il successivo comma 2 indica la copertura dell'onere anzidetto nello stanziamento iscritto nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 10, Programma 05, capitolo 2100510041.

La Relazione tecnico finanziaria reca il seguente prospetto

Missione / Programma	Capitolo	STANZIAMENTO 2019 disponibilità alla data di approvazione	onere anno 2019	Note
Missione 10 / Programma 5	2100510041	122.093,18	122.093,18	iscritto con dgr 232 4.3.2019

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Dalla d.g.r n. 232/2019, si evince che il pagamento del debito fuori bilancio di cui trattasi è finanziato grazie alla reiscrizione della quota di avanzo accantonato al fondo rischi passività da contenzioso.

Il comma 3 riconosce legittimi, ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 73 del d.lgs. 118/2011, i seguenti debiti fuori bilancio:

a) euro 15.000,00 inerenti gli oneri finanziari per i campionamenti da parte di ARPAM previsti all'articolo 6 della convenzione di cui alla delibera di Giunta regionale n. 746 del 14 settembre 2015, stipulata in data 25 settembre 2015;

b) euro 4.907,45 inerenti gli oneri connessi a verifiche conformità impianti elettrici edifici regionali effettuate dall'ARPAM.

I commi 4 e 5 attestano la copertura a carico dei capitoli riportati nel seguente prospetto contenuto nella Relazione tecnico finanziaria:

Missione /Programma	Capitolo	STANZIAMENTO 2019 disponibilità alla data di approvazione	onere anno 2019	Note
Missione 09 / Programma 2	2090210039	15.000,00	15.000,00	iscritto con dgr 279 11.3.2019
Missione 1 / Programma 10	2011010098	4.907,45	4.907,45	iscritto con dgr 279 11.3.2019

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Dalla d.g.r n. 279/2019, si evince che il pagamento dei debiti fuori bilancio di cui trattasi è finanziato grazie alla reiscrizione della quota di avanzo accantonato al fondo passività potenziali.

Il comma 6 riconosce legittimo, ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 73 del d. lgs. n. 118/2011, il debito fuori bilancio di euro 13.684,74 nei confronti di un'associazione per i servizi prestati alla Regione in materia di assistenza tecnica del PSR 2014/2020 ed il successivo comma 7 indica la copertura dell'onere anzidetto nello stanziamento iscritto nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 16, Programma 03, capitolo 2160310033.

La Relazione tecnico finanziaria reca il seguente prospetto:

Missione /Programma	Capitolo	STANZIAMENTO 2019 disponibilità alla data di approvazione	onere anno 2019	Note
Missione 16 / Programma 3	2160310033	459.700,00	13.684,00	già iscritto lo stanziamento previsto a bilancio iniziale per il

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Osservazioni sull'art. 45, cc. 6 e 7

Anche se nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta che lo stanziamento iniziale per l’esercizio 2019 di competenza e di cassa al cap. 2160310033 “Spese relative alla Mis. 20 - assistenza tecnica del psr 2014-2020 - acquisti di beni e servizi - altri servizi” era pari ad euro 459.700,00 (importo corrispondente a quello disponibile alla data di approvazione), tuttavia, nella relazione tecnico finanziaria non vengono indicate le ragioni che hanno determinato l’eccedenza in detto stanziamento di risorse rispetto a quelle determinate sulla base della legislazione vigente.

Riguardo a ciò, la Regione, in sede di contraddittorio, ha precisato⁸⁶ che “lo stanziamento previsto a bilancio iniziale per il capitolo 2160310033 era già stato quantificato in considerazione anche della necessità di copertura del debito fuori bilancio, trattandosi di un’obbligazione già quantificata e scaduta a fine 2018”.

Il comma 8 riconosce legittimo, ai sensi della lettera e) del comma 1 dell’articolo 73 del d. lgs. n. 118/2011, il debito fuori bilancio di euro 882,85 nei confronti di IPZS Spa (Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa) per i servizi prestati alla Regione in materia di pubblicità legale sulla GURI⁸⁷ ed il successivo comma 9 individua la copertura di detto onere negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 1, Programma 03, capitolo di spesa 2010310064.

La Relazione tecnico finanziaria reca il seguente prospetto:

Missione / Programma	Capitolo	STANZIAMENTO 2019 disponibilità alla data di approvazione	onere anno 2019	Note
Missione 01 / Programma 3	2010310064	50.000,00	882,85	già iscritto a bilancio iniziale ⁸⁸

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

⁸⁶ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

⁸⁷ Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

⁸⁸ Nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta che lo stanziamento iniziale per l’esercizio 2019 di competenza e di cassa al cap. 2010310064 “Spese per la pubblicità gare SUAM” era pari ad euro 200.000,00

Osservazioni sull'art. 45, cc. 8 e 9

Pur se dal precedente prospetto risulta uno stanziamento disponibile al cap. 2010310064 "Spese per la pubblicità gare SUAM" pari ad euro 50.000,00, nella relazione tecnico finanziaria non vengono indicate le ragioni che hanno determinato un'eccedenza di risorse rispetto a quelle determinate sulla base della legislazione vigente.

Al riguardo, la Regione ha precisato⁸⁹ che "lo stanziamento previsto a bilancio iniziale per il capitolo 2010310064, di euro 200.000,00 (disponibile per euro 50.000,00 al momento della presentazione della proposta di legge), era stato commisurato anche sulla base del fabbisogno finanziario relativo alla spesa oggetto di riconoscimento del debito fuori bilancio".

Il comma 10 riconosce legittimo, ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 73 del d. lgs. n. 118/2011, il debito fuori bilancio di euro 32.000,00 nei confronti di ASSAM per la lotta al punteruolo rosso - attività 2010 ed il successivo comma 11 individua la copertura di detto onere negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 16, Programma 01, capitolo di spesa 2160110076 "Contributi e spese per la lotta fitosanitaria".

La relazione tecnico finanziaria reca il seguente prospetto:

Missione /Programma	Capitolo	STANZIAMENTO 2019 disponibilità alla data di approvazione	onere anno 2019	Note
Missione 16 / Programma 1	2160110076	32.000,00	32.000,00	iscritto con dgr 329 26.3.2019

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019, n. 128

Dalla d.g.r. n. 329/2019, si evince che il pagamento del debito fuori bilancio di cui trattasi è finanziato grazie alla reiscrizione della quota di avanzo accantonato al fondo passività potenziali.

⁸⁹ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

4.11 Legge regionale 8 maggio 2019, n. 9 "Modifica della legge regionale 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 284/2019).⁹⁰

-L'articolo 1 reca modifiche all'articolo 5 della l. reg. n. 60/1997.

Dalla Relazione tecnico finanziaria si evince che la norma "reintroduce nella legge regionale n. 60/1997 due norme abrogate dalla legge regionale n. 8/2019 (...). La prima norma attribuisce all'ARPAM la funzione relativa all'attività di sorveglianza epidemiologica della popolazione; la seconda norma dà all'ARPAM stessa, nell'ambito delle attività finalizzate all'attuazione di un programma di ricerca in campo epidemiologico, la possibilità di accedere a dati personali e sensibili, nonché di effettuare il trattamento di detti dati senza il consenso dell'interessato nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione di dati personali".

-L'art. 2 reca la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale "dall'applicazione di questa legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione".

Osservazioni

La Relazione tecnico finanziaria attesta che la disposizione ha carattere normativo e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Considerato che la legge attribuisce all'ARPAM una nuova funzione il cui svolgimento potrebbe comportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della stessa, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

⁹⁰Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 7 maggio 2019, n. 129, la relazione illustrativa alla Pdl, la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa e la Proposta della III e IV Commissione permanente.

Nel corso del contraddittorio, la Regione ha chiarito⁹¹ che la legge in esame non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dell'ARPAM, in quanto "è diretta a reintrodurre nell'ordinamento regionale due disposizioni già in esso presenti prima dell'entrata in vigore della legge regionale 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale) ed oggetto, appunto, di abrogazione ad opera della lettera i) del comma 1 dell'articolo 46 della medesima, approvata dall'Assemblea legislativa per la decadenza procedurale dell'emendamento che doveva sopprimere la suddetta disposizione abrogativa... In altri termini si tratta di un intervento legislativo effettivamente più unico che raro, con cui il legislatore regionale non ha riconosciuto in capo all'ARPAM una nuova funzione ma semplicemente riattribuito al medesimo Ente dipendente la titolarità di quell'attività di sorveglianza epidemiologica della popolazione regionale che l'ARPAM svolgeva *ab origine* e ha continuato a svolgere, senza soluzione di continuità, e che gli era stata soltanto formalmente sottratta ad opera dell'approvazione dell'abrogazione della fonte normativa attributiva della funzione stessa, avvenuta per un caso straordinario di decadenza procedurale di emendamenti nel corso della votazione dell'ampia proposta di legge di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale".

4.12 Legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 136/2017).⁹²

La legge è finalizzata a dettare i criteri e a disciplinare le modalità per la realizzazione di cimiteri per animali d'affezione.

⁹¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

⁹² Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 7 maggio 2019, n. 129, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della IV Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali, la Relazione tecnico-finanziaria sulla Proposta di legge e la scheda di analisi tecnico-normativa e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

-L'articolo 3 attribuisce ai Comuni competenti per territorio le funzioni di autorizzazione e di individuazione dell'area per la realizzazione di tali cimiteri.

- L'articolo 6 demanda alla Giunta regionale, previo parere della Commissione assembleare competente per materia, la definizione, con regolamento, delle modalità attuative della legge.

- L'articolo 7 prevede le sanzioni amministrative da applicare in caso di violazione delle disposizioni contenute negli artt. 3, 6 e 4 della legge in esame e demanda l'irrogazione delle stesse al Comune nel quale viene accertata la violazione.

- L'articolo 10 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Osservazioni

La relazione tecnico finanziaria, a commento di ciascuna norma, si limita a motivare l'invarianza attestando che la "la disposizione ha carattere normativo e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

Considerate le nuove funzioni di autorizzazione dei cimiteri per animali d'affezione, di individuazione dell'area per la realizzazione dei cimiteri nonché di irrogazione delle sanzioni attribuite ai Comuni, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, in sede di contraddittorio, la Regione ha precisato⁹³ che "i Comuni hanno specifiche competenze in merito all'approvazione degli strumenti di pianificazione, nei quali devono essere indicate anche le aree destinate ai cimiteri di animali e, comunque, già la legge regionale 1 febbraio 2005, n.3 (Norme in materia di attività e servizi necroscopici funebri e cimiteriali), all'articolo 10, ed il regolamento regionale 9 febbraio 2009, n. 3 (Attività funebri e cimiteriali ai sensi dell'articolo 11 della legge regionale 1 febbraio 2005, n. 3), all'articolo 13 (entrambe disposizioni abrogate dalla legge regionale 10/2019) avevano disposto in merito

⁹³ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

alle modalità di seppellimento degli animali, autorizzando specifiche aree per la realizzazione di cimiteri e crematori”.

4.13 Legge regionale 9 maggio 2019, n. 11" Disposizioni in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA)" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)

La Proposta di legge è di iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 241/2018)⁹⁴.

Come si evince dalla relazione alla Pdl, quest’ultima “ha l’obiettivo di adeguare le norme regionali vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) alle sopravvenute normative statali ed europee”.

Ai fini della presente analisi rilevano gli articoli di seguito indicati.

- L’articolo 9 stabilisce l’entità degli oneri istruttori a carico dei proponenti per i procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA e di VIA, la ripartizione degli stessi tra l’autorità competente e l’ARPAM e la destinazione della quota parte dell’autorità competente.

-L’articolo 13 prevede che i proventi derivanti dall’applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all’articolo 29 del d.lgs. 152/2006 di competenza della Regione e delle Province siano versati all'entrata del bilancio di ciascun ente e a decorrere dal 2019 siano riassegnati ai pertinenti capitoli di spesa per essere destinati al miglioramento delle attività di vigilanza, prevenzione e monitoraggio ambientale, alle attività di cui all'articolo 28 del d.lgs. 152/2006 o alla predisposizione di misure per la protezione sanitaria della popolazione in caso di incidenti o calamità naturali.

La Relazione tecnica sulla Proposta di legge attesta che questa norma genera entrate “al momento non quantificabili. Sulla base dell’effettivo andamento delle entrate si provvederà a

⁹⁴ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 7 maggio 2019, n. 129, la relazione illustrativa alla Pdl con l’allegata Relazione tecnico finanziaria, la Proposta della III Commissione permanente, la Relazione tecnico finanziaria ed i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali, dal Consiglio Regionale dell’Economie e del Lavoro e dalla I Commissione assembleare permanente.

variare il bilancio per consentire il finanziamento delle corrispondenti spese vincolate, ai sensi dell'articolo 29, comma 8, del d.lgs. n. 152/2006".

-L'articolo 14 autorizza per l'attuazione della legge nel triennio 2019/2021 la spesa annua di euro 21.821,25 iscritta a carico della Missione 09, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021 (c. 1) e ne individua la copertura nelle "equivalenti entrate iscritte a carico del Titolo 3, Tipologia 1, del bilancio di previsione 2019/2021" (c. 2). A decorrere dall'anno 2022, l'autorizzazione della spesa viene attribuita alle rispettive leggi di bilancio (c. 3).

La normativa in questione non sembra prestare il fianco a censure di incostituzionalità: infatti, sebbene la regolazione della valutazione di impatto ambientale possa essere ricompresa nell'ambito della tutela dell'ambiente - di competenza esclusiva dello Stato - la Corte costituzionale (sentenze n. 108/2005 e n. 222/2003) ha chiarito che la tutela ambientale sia una "competenza trasversale", che viene ad incidere e ad intersecare altre specifiche materie di competenza concorrente o regionale e non una materia in senso stretto. Nel caso specifico detto assunto è confermato dal fatto che la legge regionale in questione ha come oggetto principale l'adeguamento della normativa regionale - per la parte di propria stretta competenza - alle disposizioni statali ed europee.

Osservazioni sull'art. 14

La legge regionale in esame ha avuto un articolato *iter* legislativo che ha comportato, tra l'altro, la differente formulazione della norma finanziaria rispetto a quella originaria contenuta nel testo della Giunta regionale proponente, in quanto la I Commissione assembleare permanente ha espresso parere favorevole sulla Pdl n. 241 condizionatamente alla sostituzione del contenuto dell'art. 14 (Norme finanziarie).

Il testo definitivo dell'articolo in esame, avendo recepito la modifica proposta dalla I Commissione, diverge dal testo originariamente proposto in quanto, come detto sopra, autorizza la spesa per l'attuazione della legge per il triennio 2019-2021, mentre le norme finanziarie contenute nella Pdl n. 241 autorizzavano la spesa per l'anno 2018, pari ad euro 10.561,27, e la spesa annua per il biennio 2019-2020 pari ad euro 21.821,25.

Il secondo comma dell'art. 14 non ha subito modifiche rispetto al testo originario se non per quanto concerne il riferimento al bilancio di previsione nel quale sono iscritte le entrate da utilizzare a copertura delle spese: nel testo definitivo, infatti, si fa riferimento al bilancio 2019/2021 in luogo del bilancio 2018/2020.

Dalla relazione tecnico-finanziaria sulla Proposta di legge, si evince che dette entrate sono iscritte al cap. 1301020010 "Introiti per le spese istruttorie relative alle procedure di valutazione di impatto ambientale - art. 6 l.r. 26/03/2012" e che per gli anni 2019 e 2020 "le previsioni di entrata sono state calcolate utilizzando il valore medio degli accertamenti relativi alle annualità 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017".

Si osserva che, nel Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018), al capitolo 1301020010, non risultano stanziamenti nel triennio 2019-2021.

Inoltre, dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione⁹⁵ risulta, alla data del 9 maggio 2019, uno stanziamento di competenza e di cassa al citato capitolo pari a zero.

Infine, dalla documentazione pubblicata nel sito della Regione Marche, risulterebbe che la Relazione tecnico finanziaria sia stata predisposta esclusivamente in accompagnamento al progetto di legge e non al testo definitivo approvato in Commissione.

Pertanto, l'assenza della Relazione tecnico finanziaria sul testo definitivo della legge in esame non consente di verificare né la correttezza della quantificazione degli oneri, mancando l'indicazione dei relativi criteri, né quella della relativa modalità di copertura.

⁹⁵ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

4.14 Legge regionale 15 maggio 2019, n. 12 "Modifiche della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 282/2019).⁹⁶

-Gli articoli 1, 2 e 3 recano modifiche alla l. reg. n. 20/2001, che limitano l'esercizio delle funzioni di indirizzo politico amministrative della Giunta regionale alle sole transazioni previste dal secondo comma dell'articolo 1965 del codice civile ed attribuiscono ai dirigenti dei servizi e ai responsabili delle posizioni dirigenziali individuali e di funzione i restanti atti di transazione indicati al primo comma dell'articolo 1965 del codice civile.

-L'articolo 4 modifica l'art. 27 della l. reg. n. 20/2001. In virtù di tale modifica, l'incarico di segretario generale è conferito a dirigenti regionali e può essere altresì conferito a soggetti interni o esterni di particolare qualificazione professionale non rinvenibile tra i dirigenti dell'Amministrazione, che siano in possesso di laurea ed abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali.

Trattasi, in linea generale, di normativa che non confligge con il principio della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", giacché involve profili pubblicistici concernenti l'organizzazione amministrativa regionale e quindi rientrante nella competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n. 233/2006).

-L'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale "da questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Alla sua attuazione si provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste dalla legislazione vigente".

⁹⁶Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 14 maggio 2019, n. 130, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico-finanziarie sulla Pdl e sulla deliberazione legislativa e la scheda di analisi tecnico normativa della Proposta di legge.

La Relazione tecnico finanziaria motiva l'invarianza dei primi tre articoli riconoscendo agli stessi carattere normativo, mentre, con riferimento all'articolo 4, giustifica l'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale attestando che le risorse per il pagamento dello stipendio e delle funzioni dei dirigenti sono già iscritte nei capitoli del bilancio di previsione 2019/2021 elencati nella citata relazione e che gli eventuali incarichi sono conferiti nei limiti di detti stanziamenti. Detta specificazione desta perplessità, giacché la nuova normativa consente di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione e quindi superando, di fatto, il limite di spesa precedentemente raggiunto.

Considerata la natura obbligatoria delle spese derivanti dalla legge in esame, la previsione della clausola di invarianza finanziaria contenuta, come detto, nell'articolo 5 non appare conforme al dettato normativo di cui all'art. 17, c. 6-bis, che vieta detta previsione proprio in presenza di spese di tale natura⁹⁷.

Riguardo ai rilevi sollevati in fase istruttoria, la Regione ha evidenziato⁹⁸ che la disposizione normativa di cui all'articolo 4 riduce la facoltà dell'Amministrazione regionale di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'Amministrazione stessa rispetto alla legislazione previgente, che in merito non poneva nessuna condizione. La norma citata, infatti, prevede che il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti esterni possa avvenire esclusivamente nel caso in cui non sia rinvenibile tra i dirigenti interni idonea professionalità ed impone, quindi, una verifica preventiva del cui esito deve essere dato conto nell'atto di conferimento dell'eventuale incarico al soggetto esterno. Pertanto, ad avviso della Regione, non si pone il rischio di superamento del limite di spesa precedentemente raggiunto, ma potrebbe al contrario configurarsi una riduzione della spesa sostenuta finora per il pagamento dello stipendio e delle funzioni dei dirigenti.

⁹⁷Molti dei capitoli di spesa indicati nella Relazione tecnico finanziaria sono inclusi nell'Elenco delle spese dichiarate obbligatorie (Allegato 13 alla l. reg. 28 dicembre 2018, n. 52 "Bilancio di previsione 2019/2021").

⁹⁸ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.15 Legge regionale 30 maggio 2019, n. 13 "Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali"" (B.U. 30 maggio 2019, n. 42)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 287/2019).⁹⁹

-L'articolo 1 della legge in esame modifica la legge regionale n. 23/1995. In virtù di tale modifica, al comma 2 dell'articolo 5 della citata legge regionale n. 23, concernente i rimborsi spese per missione spettanti ai consiglieri e i componenti della Giunta regionale, le parole: "ad un quinto del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo" sono sostituite dalle seguenti: "ad un sesto del prezzo di un litro di benzina vigente nel mese della missione".

-L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

4.16 Legge regionale 30 maggio 2019, n. 14 "Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi, diretti, indiretti e di reversibilità" (B.U. 30 maggio 2019, n. 42)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 283/2019).¹⁰⁰

A tale Proposta sono state abbinare ulteriori proposte anch'esse di iniziativa consiliare (Pdl nn.: 49/16, 182/18, 190/18 e 200/18).

- Gli articoli 2, 3 e 4 concernono la rideterminazione, in attuazione delle norme contenute nei commi 965, 966 e 967 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145¹⁰¹ e, conformemente

⁹⁹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019, n. 131, la relazione illustrativa alla Pdl e la Proposta della I Commissione permanente.

¹⁰⁰ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019, n. 131, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Proposta di legge.

¹⁰¹ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

all'Intesa sancita in data 3 aprile 2019 in sede di Conferenza Stato - Regioni, degli assegni vitalizi, diretti, indiretti e di reversibilità.

La Relazione tecnico finanziaria attesta che il ricalcolo di detti assegni è effettuato mediante il sistema contributivo e, quanto agli effetti finanziari, "l'applicazione delle disposizioni alla base del ricalcolo degli assegni vitalizi produce sulla spesa regionale un risparmio stimato di circa 309.456,00 euro annui, pari alla differenza tra il costo dei vitalizi su base retributiva ed il costo determinato su base contributiva".

-L'articolo 9 (Disposizioni finanziarie), comma 1, quantifica in euro 8.420,00 gli oneri derivanti, per il 2019, dall'attuazione degli articoli 2, 3 e 4 e ne individua la copertura nelle risorse già iscritte a carico degli stanziamenti della Missione 1, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021.

A tale riguardo, la Relazione tecnico finanziaria, proprio con riguardo alla spesa relativa all'anno 2019, precisa che "lo stanziamento di bilancio determinato a legislazione vigente presenta un *surplus* di risorse utile alla copertura della nuova spesa ed è determinato dalla mancata erogazione di alcuni vitalizi per decesso dei beneficiari."

Osservazioni sull'art. 9, comma 1

Nella Relazione tecnico finanziaria, non risulta chiarito il motivo per cui l'applicazione dei detti nuovi criteri di calcolo per l'annualità 2019 comporti nuovi oneri anziché un risparmio di spesa come è previsto, invece, per gli anni 2020 e 2021.

-L'articolo 9, comma 2, dispone che, per gli anni 2020 e 2021, per effetto degli articoli 2, 3 e 4 siano ridotti gli stanziamenti del bilancio di previsione 2019/2021 iscritti nella Missione 1, Programma 01, rispettivamente per euro 111.952,00 per l'anno 2020 ed euro 283.922,00 per l'anno 2021 e siano contestualmente incrementati gli stanziamenti iscritti nella Missione 20, Programma 01, per gli importi relativi alle rispettive annualità.

La Relazione tecnico finanziaria precisa che "tali variazioni non corrispondono al risparmio stimato di euro 309.456,00, poiché nella stima del fabbisogno elaborata per la definizione degli stanziamenti di bilancio, si è tenuto conto delle disposizioni dell'articolo 14 della l. reg. n.

34/2014 che stabiliscono l'applicazione di una riduzione temporanea sugli assegni vitalizi spettanti, cosiddetto contributo di solidarietà. Tale riduzione è applicabile fino al maggio 2020.”

Osservazioni sull'art. 9, comma 2

Considerato che, per l'anno 2021, non trova applicazione la riduzione di cui alla citata legge regionale n. 34/2014, nella Relazione tecnica non risulta chiarito il motivo per cui, per tale annualità, la riduzione dello stanziamento disposta dalla disposizione in esame ammonta ad euro 283.922,00 anziché ad euro 309.456,00, pari al risparmio annuo stimato.

La Relazione tecnico finanziaria, inoltre, contiene il seguente prospetto, dal quale si evince che gli stanziamenti effettuati in applicazione della normativa vigente, divenuti eccedenti rispetto al fabbisogno derivante dall'applicazione dei nuovi criteri, vengono ridotti con contestuale aumento, per importo equivalente, degli stanziamenti del fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Missione /Programma	Capitolo	descrizione	Stanz. 2019	Stanz. 2020	Stanz. 2021	Var. 2019	Var. 2020	Var. 2021
Missione 1 Programma 1	2010110004	Spese per il funzionamento dell'assemblea legislativa delle Marche	17.848.352,00	19.161.552,00	18.286.552,00	-	-111.952,00	-283.922,00
Missione 20 Programma 1	2200110002	Fondo di riserva per le spese obbligatorie	120.267,74	127.968,16	148.312,27	-	-111.952,00	-283.922,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019, n. 131

-L'articolo 9, comma 4, autorizza la Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza del Consiglio ad apportare le variazioni necessarie alla gestione che si riflettono nel bilancio del Consiglio regionale come sotto indicato:

Missione / Programma	Capitolo	Anno 2019 (1 mese)	Anno 2020 (12 mesi)	Anno 2021 (12 mesi)
Missione 1 Programma 01 bilancio consiglio	101101/06	0	-111.952,00	-283.922,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019, n. 131

-L'articolo 5 della legge in esame reca modifiche all'articolo 7 ter della l. reg. n. 23/1995.

In virtù di tali modifiche, ai consiglieri regionale viene riconosciuta la facoltà di rinunciare al trattamento previdenziale.

La Relazione tecnico finanziaria giustifica l'invarianza finanziaria di questa disposizione evidenziando che la restituzione delle trattenute operate sull'indennità di carica potrà essere effettuata a decorrere dall'anno 2022, come disposto dall'art. 7, c. 3, della legge in esame. Pertanto, le risorse finanziarie necessarie saranno iscritte con legge di bilancio, a decorrere dall'esercizio finanziario 2022, annualità in cui l'obbligazione diventerà esigibile, ai sensi del comma 6 dell'articolo 39 del decreto legislativo 118/2011.

-L'articolo 9, comma 3, rinvia alle leggi di bilancio la quantificazione degli oneri per gli anni successivi al triennio 2019/2021.

Osservazioni sull'art. 9, comma 3

Considerato che le spese per gli assegni vitalizi sono imputate al cap. n. 2010110004 "Spese per il funzionamento dell'Assemblea legislativa delle Marche", come risulta dal penultimo prospetto sopra indicato, e che dette spese sono contenute nell'elenco delle spese dichiarate obbligatorie contenuto nell'allegato n. 13 alla legge di bilancio 2019/2021¹⁰², il rinvio alle leggi di bilancio contenuto nella norma in esame non sembrerebbe in linea con l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, che consente alle sole leggi che prevedono spese a carattere continuativo, purché non obbligatorie, di rinviare alla legge di bilancio le quantificazioni dell'onere annuo.

¹⁰² Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 52.

Riguardo a tale osservazione, la Regione, nel corso del contraddittorio, ha evidenziato¹⁰³ che “il rinvio alle leggi di bilancio non comporta il rinvio dell’ autorizzazione di spesa, tenuto conto appunto che si tratta di spesa obbligatoria, bensì il rinvio della sola quantificazione della spesa. Peraltro, la scelta operata di normare con rinvio attiene alla necessità di quantificare le stime di spesa e, quindi, i correlati stanziamenti in base all'andamento della situazione variabile cui si riferiscono, in considerazione del fatto che la dinamica delle spese di questo settore, influenzata dall'eventualità di nuovi decessi, non è perfettamente quantificabile oltre il triennio e, pertanto, le previsioni di stanziamento devono essere aggiornate annualmente”.

4.17 Legge regionale 13 giugno 2019, n. 15 “Modifiche di disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria” (B.U. 20 giugno 2019, n. 47)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 280/2019).¹⁰⁴

-Gli articoli 1, 2, 3 e 4 modificano disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria contenute, rispettivamente, nelle leggi regionali nn.: 26/1996¹⁰⁵, 3/2017¹⁰⁶ e 2/2019¹⁰⁷.

La Relazione tecnico finanziaria qualifica tutte le norme della presente legge “a carattere normativo” con la conseguente assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

-L’articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria.

¹⁰³ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁰⁴ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta dell’11 giugno 2019, n. 132, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della IV Commissione permanente e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

¹⁰⁵ La modifica alla l. reg. 17 luglio 1996, n. 26 concerne la sospensione dei termini per l’esercizio del controllo da parte della Giunta regionale sugli atti degli enti del servizio sanitario regionale.

¹⁰⁶ La modifica alla l. reg. 7 febbraio 2017 n. 3 riguarda la proroga dei termini per l’adeguamento, da parte degli esercenti, alle disposizioni concernenti i luoghi di installazione degli apparecchi e congegni per il gioco.

¹⁰⁷ La modifica alla l. reg. 1° aprile 2019, n. 7 concerne la sostituzione delle parole “organizzazione di volontariato” con “enti del Terzo settore”.

4.18 Legge regionale 13 giugno 2019, n. 16 "Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 "Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno"" (B.U. 20 giugno 2019, n. 47)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 206/18).¹⁰⁸

La legge si compone di soli tre articoli.

-L'articolo 1 dispone l'inserimento dell'art. 2 bis nella l. reg. n. 5/2013, che prevede l'istituzione del "Tavolo permanente di filiera sul tartufo" con funzioni di sostegno alle azioni regionali in materia di promozione del patrimonio tartufigeno. La partecipazione ai suoi lavori non comporta la corresponsione di indennità o rimborsi spese e le funzioni di segreteria del Tavolo sono svolte dal dirigente della struttura regionale competente in materia.

La Relazione tecnico finanziaria riconosce il carattere normativo della presente disposizione e l'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

-L'articolo 2 reca modifiche all'art. 20 della l. reg. n. 5/2013.

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia che con dette modifiche "si specifica che le funzioni amministrative riguardanti l'irrogazione delle sanzioni previste dalla legge regionale sono di competenza dei Comuni e delle Unioni montane, in armonia con quanto previsto dalla legge regionale n. 33 del 1998 in materia di disciplina generale e delega per l'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale" e, pertanto, riconosce il carattere normativo anche della presente disposizione e l'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

-L'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria in base alla quale "dall'applicazione di questa legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione".

Osservazioni

¹⁰⁸ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta dell'11 giugno 2019, n. 132., la relazione illustrativa e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, la Proposta della II Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, dal Consiglio delle autonomie locali, e dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, la Relazione tecnico-finanziaria sulla Proposta di legge e la scheda di analisi tecnico normativa.

La Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa si limita ad attestare che “la proposta di legge, una volta approvata, non comporterà ulteriori oneri a carico del bilancio della Regione. Alla sua attuazione si provvederà con le risorse umane e strumentali già presenti all’interno dell’organizzazione regionale”.

Tuttavia, con riferimento specifico all’art. 2 che, come detto, riconosce ai Comuni ed alle Unioni montane ulteriori funzioni sanzionatorie che potrebbero comportare nuovi oneri, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all’osservanza dell’art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all’art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

A tale riguardo, nel corso del contraddittorio, la Regione ha fatto presente¹⁰⁹ che sulla proposta di legge è stato acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, che non ha rappresentato alcun rilievo in merito alla sostenibilità della spesa, “non avendo ritenuto evidentemente che la legge regionale in esame comportasse oneri nuovi o maggiori a carico del bilancio delle Amministrazioni comunali”.

4.19 Legge regionale 27 giugno 2019, n. 17 "Disposizioni in materia di produzione e vendita di pane e loro valorizzazione" (B.U. 4 luglio 2019, n. 52)

La Proposta di legge è di iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 271/19)¹¹⁰.

Alcuni articoli della presente legge contengono disposizioni di carattere normativo e sono, quindi, caratterizzate da invarianza finanziaria, in quanto illustrano le finalità della legge in

¹⁰⁹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹¹⁰ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 25 giugno 2019, n. 134, la relazione illustrativa alla Pdl, contenente la Relazione tecnico finanziaria e la dichiarazione di assenza di oneri aggiuntivi, la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, la Proposta della II Commissione permanente e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie Locali, dal Consiglio Regionale dell’Economia e del Lavoro, la Relazione tecnico-finanziaria sulla Pdl e la scheda di analisi tecnico normativa.

esame (art. 1), disciplinano alcune definizioni utilizzate nella legge stessa (art. 2), regolano l'esercizio dell'attività di panificazione (art. 3), nonché le modalità di vendita del pane e dei derivati del pane, nel rispetto della normativa statale ed europea (art. 4) e disciplinano la definizione di responsabile dell'attività produttiva (art. 5).

-L'articolo 6 demanda alla Giunta regionale la definizione delle linee guida per la formazione e l'aggiornamento professionale.

-L'articolo 7 dispone che la Regione promuova "la conclusione di accordi di filiera tra produttori agricoli locali e panifici al fine di favorire l'utilizzo dei prodotti da filiera corta e dei prodotti provenienti dal mercato locale, conformemente a quanto previsto dal Programma di sviluppo rurale della Regione Marche".

-L'articolo 8 demanda ai Comuni la funzione di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni della legge.

-L'articolo 11 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Osservazioni

Preliminarmente va osservato che, per quanto destinata ad incidere indirettamente sulla disciplina del commercio alimentare, la nuova normativa non è destinata in alcun modo a produrre effetti anticoncorrenziali, tanto da urtare coi principi di matrice comunitaria.

La Relazione tecnico finanziaria, con riferimento a tutte le disposizioni della presente legge, fatta eccezione per quelle contenute nell'art. 7, attesta il carattere normativo e l'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

La citata Relazione, infatti, riconosce effetti finanziari alle norme contenute nell'art. 7, pur attestando che le stesse non determinano un incremento di spesa in quanto "l'articolo sarà attuato nel rispetto delle pertinenti azioni previste dal Piano di Sviluppo Rurale delle Marche per il periodo di programmazione 2014 - 2020 e nei limiti delle risorse ivi stanziato".

Si osserva che né la legge in esame né la citata relazione quantificano gli oneri né indicano le risorse disponibili in bilancio.

Sui contenuti della Relazione tecnico finanziaria previsti dalla legge di contabilità¹¹¹ nel caso di ricorso a clausole di neutralità, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 50/2018.

Inoltre, l'articolo 8 demanda ai Comuni, come detto, le funzioni di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni della legge in esame.

Anche con riferimento a tale disposizione, la Relazione tecnica si limita ad attestare il carattere normativo e l'assenza di maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

In realtà, l'attribuzione delle nuove funzioni di vigilanza potrebbe produrre effetti finanziari a carico dei bilanci comunali. Al riguardo, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche¹¹².

4.20 Legge regionale 8 luglio 2019, n. 18 "Modifiche alle leggi regionali 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari", 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio Regionale", 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 293/19).¹¹³

¹¹¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹¹² Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

¹¹³ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019, n. 135, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl.

Dalla relazione illustrativa alla Pdl si evince che la stessa “intende intervenire in modifica della vigente legislazione regionale in materia di trattamento economico del personale di diretta collaborazione degli organi politici (segreterie particolari del Presidente e dei componenti della Giunta regionale, del Presidente dell'Assemblea legislativa e dei componenti dell'Ufficio di presidenza), del personale dei gruppi assembleari nonché del personale addetto alla guida delle autovetture e alla custodia degli immobili di pertinenza dell'Assemblea legislativa ed alla gestione del parco macchine, esclusivamente al fine di dare risposte ai rilievi formulati dalla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per le Marche a decorrere dalla parifica del rendiconto 2016. Si tratta in altri termini di ricondurre a legittimità le disposizioni attenzionate e criticate dalla Procura suddetta: il trattamento onnicomprensivo eventualmente previsto per determinate categorie di dipendenti non può e non deve, secondo la Corte dei conti, superare il limite massimo degli importi stabiliti dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al comparto Funzioni locali”.

-Gli articoli 1, 2 e 3 recano modifiche, rispettivamente, alle leggi regionali nn. 34/1988, 20/2001 e 14/2003, disponendo che il trattamento economico onnicomprensivo del personale sopra indicato sia determinato, previo accordo con le organizzazioni sindacali, nel rispetto dei limiti massimi di valore dei diversi istituti previsti dal CCNL relativo al personale del comparto Funzioni Locali e dallo specifico contratto decentrato integrativo in misura equivalente:

- a) al valore tabellare delle posizioni economiche delle categorie B, C e D, ivi inclusi gli oneri a carico dell'amministrazione, il quale è rivalutato in relazione agli aumenti contrattuali previsti dalla contrattazione collettiva nazionale con le medesime modalità e termini;
- b) ai compensi relativi agli istituti contrattuali regolati dalla specifica contrattazione decentrata e definiti nel suddetto accordo sindacale, con particolare riferimento a: premi correlati alla performance organizzativa ed individuale, indennità condizioni di lavoro, indennità di turno, indennità di reperibilità, compensi relativi al trattamento per le attività prestate in giorno festivo o di riposo settimanale, compensi per specifiche responsabilità, ivi inclusi i corrispondenti oneri a carico dell'amministrazione;

c) ai compensi per prestazioni di lavoro straordinario espletate ed attestate nelle forme ordinarie.

-L'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria.

-L'articolo 6 prevede che le disposizioni delle leggi regionali oggetto di modifica da parte della presente legge si applichino a decorrere dalla XI legislatura regionale.

Osservazioni sugli artt. 1, 2 e 3

La Relazione tecnico finanziaria giustifica l'invarianza delle disposizioni contenute nell'articolo 1 attestando che la loro applicazione "avviene nei limiti del budget assegnato ai gruppi la cui costituzione non viene modificata rispetto alla normativa vigente".

La citata Relazione contiene il seguente prospetto contenente l'indicazione del capitolo ove sono stanziati le risorse relative alle spese per il personale dei gruppi consiliari:

MISSIONE/programma/	CAPITOLO	COMPETENZA 2019 Bilancio iniziale	COMPETENZA 2020 Bilancio iniziale	COMPETENZA 2021 Bilancio iniziale
Missione 1/programma 01/	200110005	1.928.355,92	1.928.355,92	1.928.355,92

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019 n. 135

Si osserva che le risorse per gli anni 2019, 2020 e 2021 relative alle "spese per il funzionamento dei gruppi assembleari - spese per il personale" sono allocate nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) al capitolo 2010110005 e non al capitolo 200110005 riportato nel precedente prospetto, tra l'altro, inesistente.

Inoltre, dalla citata delibera di Giunta regionale si evince che le risorse stanziati nel Bilancio finanziario gestionale per gli anni 2020 e 2021 al capitolo 2010110005 ammontano ad euro 1.828.355,92 anziché ad euro 1.928.355,92, come riportato nel precedente prospetto.

Con riferimento all'articolo 2, la Relazione tecnico finanziaria giustifica l'invarianza attestando che "la sua applicazione non determina incrementi di spesa rispetto a quella prevista a legislazione vigente".

La citata Relazione contiene anche il seguente prospetto che indica i capitoli ove sono stanziati le risorse relative al personale delle segreterie dei componenti della Giunta regionale:

MISSIONE/programma /	CAPITOLO	COMPETENZA	COMPETENZA	COMPETENZA
		2019 Bilancio iniziale	2020 Bilancio iniziale	2021 Bilancio iniziale
Missione 1/programma 01/	200110054	562.000,00	562.000,00	562.000,00
	200110055	247.232,00	247.232,00	247.232,00
	200110056	15.000,00	15.000,00	15.000,00
	200110057	5.000,00	5.000,00	5.000,00
	200110058	85.000,00	85.000,00	85.000,00
	200110059	81.694,00	81.694,00	81.694,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019 n. 135

Si osserva che le risorse per gli anni 2019, 2020 e 2021 relative alle spese per personale assegnato agli organi politici sono allocate nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" ai capitoli: 2010110054, 2010110055, 2010110056, 2010110057, 2010110058 e 2010110059 e non ai capitoli: 200110054, 200110055, 200110056, 200110057, 200110058 e 200110059 riportati nel precedente prospetto, tra l'altro, inesistenti.

Inoltre, le risorse stanziati per gli anni 2019, 2020 e 2021 nel Bilancio finanziario gestionale al capitolo 2010110058 ammontano ad euro 86.500,00 anziché ad euro 85.000,00 (importo indicato nella precedente tabella).

Quanto all'articolo 3, la Relazione tecnico finanziaria giustifica l'invarianza attestando che "la sua applicazione non determina incrementi di spesa rispetto a quella prevista a legislazione vigente".

La citata Relazione attesta, inoltre, che le spese per il personale di diretta collaborazione dei componenti dell'Ufficio di presidenza sono ricomprese negli stanziamenti relativi al funzionamento dell'Assemblea legislativa iscritti nel seguente capitolo:

MISSIONE/programma /	CAPITOLO	COMPETENZA	COMPETENZA	COMPETENZA
		2019 Bilancio iniziale	2020 Bilancio iniziale	2021 Bilancio iniziale
Missione 1/programma 01/	20101110004	17.848.352,00	19.161.552,00	18.286.552,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019 n. 135

Si osserva che le risorse per gli anni 2019, 2020 e 2021 relative alle “spese per il funzionamento dell'assemblea legislativa delle Marche” sono allocate nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” al capitolo 2010110004 e non al capitolo 20101110004 riportato nel precedente prospetto, tra l'altro, inesistente.

Osservazioni

Si rileva che la Relazione tecnico finanziaria, pur indicando le risorse disponibili in bilancio da utilizzare per le finalità della legge in esame, non quantifica gli oneri da coprire limitandosi ad attestare, senza fornirne adeguata dimostrazione, che le nuove disposizioni non determinano incrementi di spesa rispetto a quella prevista a legislazione vigente.

Inoltre, considerata la natura obbligatoria delle spese derivanti dalla legge in esame, la previsione della clausola di invarianza finanziaria contenuta, come detto, nell'articolo 5 non appare conforme al dettato normativo di cui all'art. 17, c. 6-bis, che vieta detta previsione proprio in presenza di spese di tale natura¹¹⁴.

Infine, il contenuto della citata relazione non sembrerebbe essere in linea col dettato dell'art. 17, c. 7, della legge n. 196/2009, in base al quale, per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, occorre che la relazione tecnico finanziaria contenga “un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai

¹¹⁴ I capitoli di spesa indicati nella Relazione tecnico finanziaria sono inclusi nell'Elenco delle spese dichiarate obbligatorie (Allegato 13 alla l. reg. 28 dicembre 2018, n. 52 “Bilancio di previsione 2019/2021”).

soggetti beneficiari e al comparto di riferimento” nonché “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”.

Riguardo ai rilievi sollevati da questa Sezione nel corso dell’istruttoria, la Regione ha sottolineato¹¹⁵ che la legge in esame “non comporta oneri aggiuntivi:

a) né rispetto al limite massimo di spesa del budget già assegnato ai Gruppi assembleari e fissato ai sensi dei commi 1, 2, 3, 4 e 5 della legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 (Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari), i quali non sono in alcun modo modificati dalle disposizioni della legge stessa e che erano stati fissati nel rispetto di quanto disposto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2019) convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213,

b) né con riferimento al personale delle Segreterie particolari dei componenti della Giunta regionale e dell’Ufficio di presidenza in quanto non ne viene modificato il numero massimo di addetti e il loro compenso è rimodulato nel limite massimo previsto dalla contrattazione collettiva”.

4.21 Legge regionale 8 luglio 2019, n. 19 "Modifica alla legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 292/19).¹¹⁶

La legge si compone di due articoli.

-L’articolo 1 dispone la sostituzione dell’articolo 5 della l. reg. n. 10/2019.

¹¹⁵ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹¹⁶ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019, n. 135, la relazione illustrativa della Pdl, la Proposta della IV Commissione permanente, le Relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl.

Dalla Relazione tecnico finanziaria si evince che la norma è volta a superare i rilievi formulati dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali sostituendo le parole "organizzazioni di volontariato" con le parole "enti del Terzo settore".

-L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

4.22 Legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 281/19).¹¹⁷

La finalità perseguita dalla Regione con questa legge, indicata nell'articolo 1, è quella di promuovere e disciplinare l'accesso dei cani sulle spiagge in modo da contemperare i diversi interessi coinvolti (art. 1).

-L'articolo 2 (Spiagge libere) attribuisce ai Comuni la disciplina dell'individuazione dei tratti di spiaggia libera accessibili ai cani nonché delle loro modalità di accesso e permanenza negli stessi attenendosi alle prescrizioni di cui al successivo art. 3, c. 3.

-L'articolo 5 (Iniziative comunali per le spiagge dog-friendly) prevede che i Comuni, nel rispetto delle disposizioni contenute nel Piano regionale di Gestione Integrata delle Zone Costiere e nei conseguenti piani particolareggiati di spiaggia, possano prevedere tratti di arenile, appositamente delimitati, da destinare in concessione alle associazioni di volontariato protezionistiche, zoofile ed animaliste regolarmente riconosciute con il fine esclusivo di ospitare durante la stagione balneare i cani accompagnati.

-L'articolo 6 (Logo) dispone che il Comune competente per territorio, previa richiesta ed a seguito della verifica positiva del rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 3, autorizzi i concessionari di "spiagge dog-friendly" ad utilizzare apposito logo individuato dalla Giunta regionale entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge.

¹¹⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019, n. 135, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della III Commissione permanente, i pareri espressi dalla IV Commissione permanente, dal Consiglio delle Autonomie Locali e dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, la Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl nel testo licenziato dalla III Commissione, la scheda di analisi tecnico normativa e la Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa.

-L'articolo 7 (Pubblicizzazione dei servizi e delle modalità di accoglienza) prescrive la trasmissione, entro il mese di marzo di ogni anno, da parte dei Comuni alla struttura regionale competente per l'implementazione delle banche dati istituzionali di informazione al turista dell'elenco dei tratti di arenile ove è consentito l'accesso dei cani (c. 1) e che, per il raggiungimento di tale finalità, la Regione istituisca nei propri siti internet istituzionali un'apposita sezione, da aggiornare con le notizie fornite dai Comuni, anche attraverso il collegamento ipertestuale con i siti internet degli stabilimenti balneari (c. 2).

-L'articolo 8 (Attività di vigilanza e regime sanzionatorio) attribuisce ai Comuni la funzione di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni contenute nella legge in esame.

-L'articolo 9 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Osservazioni

Va premesso che l'attribuzione ai comuni da parte della Regione di funzioni amministrative relative al demanio marittimo è il risultato del nuovo assetto costituzionale che introduce una riallocazione di tali poteri dal centro alla periferia, in forza del c.d. principio di sussidiarietà.

La Relazione tecnico finanziaria, a commento di tutte le norme contenute nella legge in esame, si limita a motivare l'invarianza attestando che "la disposizione ha carattere ordinamentale e non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

Al riguardo, si osserva che, nonostante il carattere normativo di alcune delle disposizioni contenute nella legge in esame, altre, come visto, attribuiscono nuove funzioni ai Comuni (v. in particolare artt. 2, 5, 6, 7 e 8).

Sul punto, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

In merito ai rilievi sollevati dalla Sezione in fase istruttoria, la Regione ha sottolineato, nella propria memoria¹¹⁸, che la legge in esame non contempla l'attribuzione di nuove funzioni ai Comuni, in quanto le attività comunali disciplinate negli articoli 2, 5, 6 e 7 rientrano nella generale funzione di pianificazione dei tratti di arenile siti nel territorio di competenza, già attribuita alle Amministrazioni comunali dalla legge regionale 11 febbraio 2010, n. 7.

La Regione ha, inoltre, aggiunto che, sulla proposta di legge è stato acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, che non ha rappresentato alcun rilievo in merito alla sostenibilità della spesa, non avendo ritenuto che la legge regionale in esame comportasse oneri nuovi o maggiori a carico del bilancio delle Amministrazioni comunali.

4.23 Legge regionale 8 luglio 2019, n. 21 "Istituzione del Parlamento degli studenti della regione Marche" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 260/18).¹¹⁹

La finalità perseguita dalla Regione con questa legge è quella di riconoscere la cittadinanza attiva dei giovani studenti e promuovere la loro partecipazione alla vita pubblica (art. 1).

Per l'attuazione di detta finalità, la legge in esame prevede l'istituzione del Parlamento degli studenti della regione Marche (art. 2) e regola la sua composizione ed elezione (art. 3), la decorrenza, cessazione e decadenza dalla carica di componente dello stesso (art. 4), le sedute (art. 5), l'organizzazione e il funzionamento (art. 6) nonché le funzioni di detto Parlamento e il raccordo con l'Assemblea legislativa regionale (art. 7) nonché i rapporti con analoghi organismi regionali, statali e comunitari (art. 8).

-L'articolo 10 (Disposizioni finanziarie) quantifica in euro 20.000,00, rispettivamente per gli anni 2019, 2020 e 2021, gli oneri derivanti dall'attuazione della legge e ne individua la

¹¹⁸ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹¹⁹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019, n. 135, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, la Proposta della I Commissione permanente e le relazioni tecnico finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Proposta di legge.

copertura nell' "incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 1, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021 e contestuale equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti a carico della Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria".

Per gli anni successivi, si rinvia alle rispettive leggi di bilancio.

Nella Relazione tecnico finanziaria, è contenuto il seguente prospetto che indica sia il capitolo che subisce l'incremento di stanziamento sia quello che subisce la riduzione:

SPESA PREVISTA DALLA LEGGE												
Miss	Prog	Capitolo: "Spese per il funzionament o dell'assemblea legislativa delle Marche"	2019	2020	2021	Miss.	Prog	Capitolo: "Formazione studenti alla cittadinanza attiva e partecipazio ne alle istituzioni"	2019	2020	2021	Anni succ.
1	1	2010110004	20.000	20.000	20.000	4	2	2040210024	20.000	20.000	20.000	L. di bilan- cio

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 2 luglio 2019 n. 135

Osservazioni

La relazione tecnico finanziaria riconosce carattere normativo e conseguente invarianza finanziaria a tutte le disposizioni della legge ad eccezione di quelle contenute nell'art. 5, c. 8, che prevede la corresponsione del rimborso spese ai partecipanti alle sedute del Parlamento in questione, e nell'art. 8, che prevede la possibilità di realizzare progetti e gemellaggi con analoghi organismi operanti all'interno delle altre istituzioni.

Alle disposizioni appena citate la relazione attribuisce effetti finanziari, attestando che alle spese derivanti dall'applicazione delle stesse si provvede nei limiti della spesa autorizzata dall'articolo 10.

Effettivamente, nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) al capitolo 2040210024 risultano stanziamenti, per gli anni 2019, 2020 e 2021 pari ad euro 20.000,00.

Inoltre la Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione¹²⁰ risultano, alla data dell'8 luglio 2019, stanziamenti al citato capitolo, per l'anno 2019, di competenza e di cassa pari ad euro 20.000,00.

Tuttavia, nella Relazione tecnico finanziaria, non viene indicata la disponibilità del citato capitolo alla data di approvazione della presente legge né è presente alcuna espressa attestazione circa l'assenza di altri oneri gravanti su dette risorse in virtù di leggi precedentemente approvate. Nemmeno sono indicate le ragioni che hanno determinato l'eccedenza in detti stanziamenti di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (es. economie, risparmi, revoche, riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, ecc.).

Al riguardo si richiamano le osservazioni espresse nella presente relazione a commento della l. reg. n. 5/2019.

In merito a detti rilievi sollevati da questa Sezione in fase istruttoria, la Regione ha rinviato, nella propria memoria¹²¹, a quanto già specificato con riferimento alla legge regionale 1/2019. Nella citata Relazione, infine, si rileva l'assenza dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", richiesta dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

A tal proposito, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 1/2019¹²².

¹²⁰ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

¹²¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹²² Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l'assenza dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri" sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

Quanto al rinvio per gli anni successivi al 2021 alle rispettive leggi di bilancio contenuto nell'articolo 10 della legge in esame, considerato che le spese l'attuazione di questa legge sono imputate al cap. n. 2010110004 "Spese per il funzionamento dell'Assemblea legislativa delle Marche", come risulta dal prospetto sopra indicato, e che dette spese sono contenute nell'elenco delle spese dichiarate obbligatorie contenuto nell'allegato n. 13 alla legge di bilancio 2019/2021¹²³, detto rinvio non sembrerebbe in linea con l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, che consente alle sole leggi che prevedono spese a carattere continuativo, purché non obbligatorie, di rinviare alla legge di bilancio le quantificazioni dell'onere annuo.

Per quanto attiene al rilievo riguardante il rinvio agli anni successivi per le autorizzazioni di spesa superiori al triennio, la Regione ha precisato¹²⁴ che, pur se viene incrementato il capitolo dell'Assemblea legislativa (cap. n. 2010110004 "Spese per il funzionamento dell'Assemblea legislativa delle Marche"), che nel bilancio della Regione rappresenta una spesa obbligatoria, "è vero anche che nel momento in cui l'applicazione della legge transita nel bilancio di previsione dell'Assemblea legislativa, la spesa si caratterizza come continuativa e non obbligatoria, ovverossia parte della componente di spesa non a carattere obbligatorio del bilancio stesso; condizione questa, che rende coerente con l'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 il rinvio delle autorizzazioni di spesa ai bilanci successivi".

4.24 Legge regionale 29 luglio 2019, n. 22 "Valorizzazione delle arti visive e figurative e dell'attività del Museo Archivio del Manifesto" (B.U. 1° agosto 2019, n. 60)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 273/19).¹²⁵

¹²³ Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 52.

¹²⁴ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹²⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 luglio 2019, n. 136, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, la Proposta della I Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie Locali, dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, la Relazione tecnico-finanziaria sulla Pdl nel testo licenziato dalla I Commissione, la scheda di analisi tecnico normativa e la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

La finalità perseguita dalla Regione con questa legge è quella di “riconoscere e promuovere le arti visive e figurative, in particolare il manifesto e la carta stampata come patrimonio culturale e linguaggio artistico contemporaneo, strumento di memoria collettiva, pubblica, di utilità sociale, di comprensione del reale e forma espressiva rappresentativa dell'ingegno e della storia del territorio marchigiano e della sua comunità.” (art. 1).

-L'articolo 2 (Interventi) indica gli interventi della Regione per il raggiungimento di dette finalità.

-L'articolo 3 (Museo Archivio del Manifesto di Civitanova Marche) prevede che la Regione possa concedere al Museo Archivio del Manifesto contributi per il sostegno delle attività svolte nonché contributi rivolti a riqualificare la sede del Museo stesso.

-L'articolo 4 (Programma degli interventi) prevede che la Giunta regionale approvi il programma triennale degli interventi, indicati agli articoli 2 e 3, entro novanta giorni dall'approvazione del bilancio.

-L'articolo 5 (Disposizione transitoria) dispone che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, la Giunta regionale approvi il programma degli interventi indicato all'articolo 4, previo parere della competente Commissione assembleare.

-L'articolo 6 (Disposizioni finanziarie), dopo aver individuato nelle risorse europee, statali e regionali le possibili fonti di finanziamento degli interventi previsti dalla legge (c. 1), autorizza per l'anno 2019, per gli interventi di cui agli artt. 2 e 3, la spesa massima di euro 50.000,00, di cui euro 30.000,00 per le spese di parte corrente ed euro 20.000,00 per le spese di investimento (c. 2).

La copertura degli oneri è individuata nelle risorse già iscritte nella Missione 05, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021, rese disponibili a seguito dell'abrogazione, disposta dal successivo articolo 7 della legge in esame, della seguente voce inserita nella tabella C allegata alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 51¹²⁶: “Missione 5, Programma 01 ‘Spese per

¹²⁶ La legge regionale 28 dicembre 2018, n. 51 reca “Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche. Legge di stabilità 2019”.

l'implementazione della rete museale marchigiana relativa al museo del manifesto e della grafica e al museo della street art – spesa corrente' anno 2019 – euro 50.000,00" (c. 3).

Per gli anni successivi, l'autorizzazione della spesa è rimessa alla legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari (c. 4).

A tale riguardo, la Relazione tecnico finanziaria precisa che il rinvio alle leggi di bilancio, per gli anni successivi al 2019, viene effettuato ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011, trattandosi di spesa continuativa non obbligatoria.

Osservazioni

Preliminarmente, si evidenzia che la legge regionale in esame ha avuto un articolato iter legislativo che ha comportato la differente formulazione, nel corso dell'esame da parte della I Commissione assembleare permanente in sede referente, della norma finanziaria rispetto a quello originaria contenuta nella Pdl n. 273/2019¹²⁷.

In virtù di tale modifica, la spesa massima, già autorizzata per euro 50.000,00 dalla Proposta di legge, è stata destinata, per euro 30.000,00, alle spese correnti e, per euro 20.000,00, alle spese di investimento. A seguito di tale modifica, inoltre, si è specificato che le risorse iscritte nella Missione 05, programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021, già individuate a copertura nel testo originario della Pdl, "si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione indicata all'articolo 5 bis".

Il contenuto di quest'ultimo articolo, introdotto anch'esso a seguito di esame della I Commissione permanente in sede referente, corrisponde a quello dell'articolo 7 (Abrogazione) contenuto nella deliberazione legislativa.

La Relazione tecnica contiene il seguente prospetto:

Spesa prevista dalla legge					Copertura della spesa						
Missione/ Programma	Capitolo	2019	2020	2021	Mis	Prog.	Capitolo.	2019	2020	2021	Tabella di autoriz- zazione

¹²⁷ L'art. 5 della Pdl n. 273/2019, ai commi 2 e 3, prevedeva:

2. Per l'anno 2019 è autorizzata la spesa massima di euro 50.000 per gli interventi previsti all'articolo 2 e all'articolo 3.

3. Alla copertura si provvede mediante impegno delle risorse già istituite nella Missione 05, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021.

Missione 5/ Programma 01 2050110016	2050110016	30.000	I. di bilancio	I. di bilancio	5	01	2050110016	50.000	I. di bilanci o	I. di bilanci o	TAB. C LR 51/2018
Missione 5/ Programma 01 cni	NI	20.000									

Fonte: relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 luglio 2019, n. 136

Effettivamente, nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) al capitolo 2050110016 “Spese per l’implementazione della rete museale marchigiana relativa al museo del manifesto e della grafica e al museo della street art - spesa corrente” risultano stanziamenti di competenza e di cassa per l’anno 2019 pari ad euro 50.000,00.

Si osserva che la Relazione tecnica non attesta l’assenza di impegni già assunti sugli stanziamenti di cui al capitolo 2050110016 inerenti alla voce di spesa oggetto di abrogazione.

Tuttavia, la Sezione prende atto che dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione¹²⁸ risultano, alla data del 29 luglio 2019, gli stanziamenti di competenza e di cassa al citato capitolo, per l’anno 2019, pari ad euro 50.000,00.

Inoltre, come si evince dal precedente prospetto, manca l’indicazione del capitolo di spesa, oggetto di incremento, a favore del quale è effettuato lo storno per le spese di investimento.

Sulla necessità e le motivazioni dell’espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l’onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Infine, si rileva l’assenza nella relazione tecnica, dell’indicazione dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri”, richiesta dall’art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

A tal proposito, si richiamano le considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 1/2019.

In merito ai rilievi sollevati in fase istruttoria da questa Sezione, la Regione, nella propria memoria¹²⁹, ha rinviato, con riferimento alla verifica di copertura finanziaria, a quanto già

¹²⁸ Collegamento informatico mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche per la fruizione dei dati contabili ai fini delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

¹²⁹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

rappresentato per la legge regionale 1/2019 e, rispetto al rilievo della necessità e delle motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, a quanto già detto sulla legge regionale 4/2019¹³⁰.

4.25 Legge regionale 31 luglio 2019, n. 23 "Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 297/19)¹³¹.

-L'articolo 1 reca modifiche al comma 2 dell'articolo 27 della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione), come sostituito dall'articolo 4, c. 1, della legge regionale 15 maggio 2019, n. 12, inserendo, dopo le parole: "dirigenti regionali", le seguenti: "o a dirigenti delle pubbliche amministrazioni indicate al comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 165/2001"¹³².

Come si evince dalla relazione illustrativa della Proposta, detta modifica si è resa necessaria al fine di evitare che il Governo proponesse impugnativa innanzi alla Corte costituzionale, poiché il legislatore regionale, nel precedente correttivo posto in essere sulla norma modificata, non

¹³⁰ Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l'assenza dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri" sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

¹³¹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2019, n. 137, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico finanziarie sulla deliberazione legislativa, sulla Pdl e la scheda di analisi tecnico normativa.

¹³² L'articolo 27, c. 2, della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, come modificato dalla legge in esame dispone:

L'incarico (di segretario generale) è conferito a dirigenti regionali o a dirigenti delle pubbliche amministrazioni indicate al comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 165/2001; può essere, altresì, conferito a soggetti interni o esterni di particolare e comprovata qualificazione professionale non rinvenibile tra i dirigenti dell'Amministrazione, che siano in possesso di laurea ed abbiano svolto attività in organismi ed enti pubblici o privati ovvero aziende pubbliche o private con esperienza acquisita per almeno un quinquennio in funzioni dirigenziali.

aveva richiamato espressamente anche i dirigenti delle pubbliche amministrazioni indicate al comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 165/2001.

-L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria.

4.26 Legge regionale 31 luglio 2019, n. 24 "Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 3 agosto 2010, n. 11 "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa", 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015", 3 ottobre 2018, n. 39 "Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - 1° provvedimento" e 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche (Legge di stabilità 2019)"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 296/19).¹³³

Di seguito si evidenziano le disposizioni più rilevanti ai fini della presente analisi.

-L'articolo 1, c. 1, modificando il comma 1, dell'art. 1, della l. reg. n. 11/2010, cambia il criterio dei rimborsi per le spese di carburante spettanti ai componenti di commissioni, collegi e comitati¹³⁴, riducendo la quota di rimborso da un quinto ad un sesto¹³⁵, in analogia con il limite previsto per i consiglieri regionali ed i componenti della Giunta regionale.

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia che la disposizione comporta un risparmio di spesa.

¹³³ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2019, n. 137, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, le Relazioni tecnico-finanziarie sulla Pdl nel testo licenziato dalla I Commissione e sulla deliberazione legislativa e la scheda di analisi tecnico-normativa.

¹³⁴ Trattasi di commissioni, collegi e comitati cui alla tabella B della legge regionale 2 agosto 1984, n. 20 (Disciplina delle indennità spettanti agli amministratori degli enti pubblici operanti in materie di competenza regionale e ai componenti di commissioni, collegi e comitati istituiti dalla Regione o operanti nell'ambito dell'amministrazione regionale).

¹³⁵ Del prezzo di un litro di benzina super vigente nel tempo.

-L'articolo 1, c. 2, sostituisce il comma 3 bis dell'articolo 1 della l. reg. n. 11/2010. Per effetto di tale modifica, i compensi per le commissioni esaminatrici dei concorsi per l'accesso all'impiego regionale saranno stabiliti con apposita deliberazione di Giunta regionale anziché essere determinati con gettoni di presenza.

La Relazione tecnico finanziaria contiene un esempio di calcolo di spese per l'effettuazione di un concorso, volto a dimostrare che la determinazione dei compensi spettanti ai membri della commissione esaminatrice effettuata con deliberazione di Giunta, sulla base di criteri stabiliti nella d.g.r. n. 1703 del 17 dicembre 2018, comporta una spesa inferiore rispetto alla corresponsione di gettoni di presenza e, quindi, "consente di reperire commissari esperti esterni, quando necessario, remunerandoli adeguatamente".

La citata relazione attesta che "dalle disposizioni introdotte non derivano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale. La copertura finanziaria è già garantita nel bilancio di previsione 2019/2021 dal capitolo 2010110015¹³⁶ che presenta le seguenti disponibilità: euro 6.000,00 nel 2019; euro 6.000,00 nel 2020; euro 6.000,00 nel 2021".

-L'articolo 2 modifica la Tabella C allegata alla l. reg. n. 51/2018¹³⁷ riducendo di euro 132.300,00 l'autorizzazione di spesa per l'anno 2019 di cui alla Missione 07, Programma 01, voce: "Per attività di promozione e marketing sui mercati turistici esteri".

Il primo comma dell'articolo in esame, infatti, dispone la sostituzione dell'importo originariamente autorizzato per l'anno 2019, pari ad euro 750.000,00, con quello di euro 617.700,00.

Il secondo comma prevede l'inserimento, nella medesima Tabella, dopo la voce sopra indicata delle seguenti:

a) "per attività promozionale "Marca fermana" - 18.300,00 - 0,00 - 0,00";

¹³⁶ Effettivamente, nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) al capitolo 2010110015 risultano stanziamenti, per gli anni 2019, 2020 e 2021 pari ad euro 6.000,00.

Inoltre, dal collegamento informatico ai dati contabili della Regione, mediante accesso al Cruscotto di Business Intelligence reso disponibile dalla Regione Marche, risulta alla data del 31 luglio 2019 lo stanziamento di competenza e di cassa al citato capitolo di euro 6.000,00.

¹³⁷ Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche. Legge di stabilità 2019).

- b) “per contributo alla Compagnia del Montefeltro per progetto di valorizzazione territoriale delle terre del Montefeltro - 20.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- c) “per contributo alla pro loco di Polverigi per “festa della birra” - 6.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- d) “per contributo all’Associazione La Macina per “Monsano folk festival” - 15.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- e) “per contributo al comune di Francavilla d'Ete per eventi estivi - 15.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- f) “per contributo straordinario alla Associazione sportiva Poderosa Basket per promozione turistica in occasione di eventi sportivi - 30.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- g) “per contributo straordinario all'Associazione Arcobaleno per attività di incoming - 6.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- h) “per contributo straordinario al comune di Osimo per la promozione del turismo religioso nella vallata del musone - 10.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- i) “per contributo al comune di Fiastra per evento "Fiastra fantasy" - 4.000,00 - 0,00 - 0,00”;
- j) “per contributo straordinario all’Associazione Overflow associati di Montegranaro per la realizzazione del progetto fermano doc(s) - 8.000,00 - 0,00 - 0,00.

L’importo complessivo degli stanziamenti inseriti nella Tabella C con quest’ultima disposizione è pari ad euro 132.300,00.

Osservazioni sull’art. 2

La relazione tecnico finanziaria evidenzia che “A carico dello stanziamento iniziale pari ad euro 750.000,00, che viene ridotto per euro 132.300,00 con questa modifica, sono programmati impegni per euro 600.000,00. Pertanto, è possibile ridurre la precedente autorizzazione di spesa e rimodulare parte delle disponibilità residue, che ammontano ad euro 150.000,00, per ulteriori interventi urgenti il cui importo complessivo è pari ad euro 132.300,00, senza compromettere l’efficacia della programmazione di settore già effettuata”. Trattasi, pertanto, “di una variazione compensativa che non produce maggiori spese né modifiche nello stanziamento della Missione 7 - programma 01”.

Si rileva l'omessa indicazione dei motivi del *surplus* di risorse originariamente stanziare alla Missione 07, Programma 01, voce: "Per attività di promozione e marketing sui mercati turistici esteri".

Riguardo a tale modalità di copertura rappresentata dalla variazione compensativa, si rinvia alle considerazioni svolte riguardo alla legge regionale n. 5/2019.

Inoltre, nella relazione tecnica, manca, inoltre, l'indicazione dei capitoli, oggetto di incremento, a favore dei quale è effettuato lo storno.

Con riferimento a detti rilievi sollevati in fase istruttoria da questa Sezione, la Regione, nella propria memoria¹³⁸, ha fatto rinvio a quanto rappresentato per la legge regionale 1/2019.

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

In ordine a quest'ultimo rilievo, la Regione ha rinviato a quanto già espresso in merito alla legge regionale 4/2019.

-L'articolo 3 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

4.27 Legge regionale 1° agosto 2019, n. 25 "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 298/19).¹³⁹

Tra gli atti preparatori della presente legge pubblicati nel sito della Regione Marche, non è presente la Relazione tecnico finanziaria.

¹³⁸ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹³⁹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2018, n. 137., la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della III Commissione permanente e i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie Locali e dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro.

Dalla relazione illustrativa alla Pdl, si evince che “obiettivo della presente proposta di legge è quello di superare alcune difficoltà procedurali che rallentano il processo di ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 2016, garantendo al tempo stesso la qualità degli esiti, sia in termini di qualità degli oggetti edilizi che verranno realizzati sia in termini di mantenimento o miglioramento delle qualità del territorio e del paesaggio. In questo senso la proposta di legge interviene per integrare la legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 (Disposizioni urgenti per la semplificazione e l’accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016) focalizzando in particolare l’attenzione sugli interventi di ricostruzione degli edifici rurali inseriti negli elenchi degli edifici di valore storico architettonico ai sensi della l.r. 13/1990 e del Piano Paesaggistico Regionale”.

L’articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Osservazioni

Poiché la legge in esame contiene una normativa di revisione di settore, l’assenza di una Relazione tecnico finanziaria non consente di comprendere gli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi rispetto alla legislazione precedente. La citata Relazione avrebbe consentito una “migliore intellegibilità della reale portata normativa e, di conseguenza, finanziaria del singolo testo rispetto all’ordinamento in vigore”¹⁴⁰.

A tal proposito, la Sezione rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

La Regione, nel corso del contraddittorio, ha sottolineato¹⁴¹ che l'intervento normativo in esame non comporta alcun onere aggiuntivo né per il bilancio della Regione né per quello degli Enti locali interessati.

¹⁴⁰Del. n. 8/SSRRCO/RQ/18.

¹⁴¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.28 Legge regionale 1° agosto 2019, n. 26 "Sostegno alla creazione della filiera della canapa industriale" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 125/17).¹⁴²

La finalità della Regione, perseguita con la presente legge, è quella di promuovere la coltivazione, la trasformazione della canapa (*Cannabis sativa* L.) e la creazione della relativa filiera agricolo-industriale, nonché favorire gli interventi che prevedono l'impiego della canapa e dei suoi derivati (art. 1).

-L'articolo 6 (Clausola valutativa) rimette alla Giunta regionale l'invio all'Assemblea legislativa regionale, entro il mese di marzo, di "una relazione che illustri le misure di sostegno alla filiera della canapa attivate nell'anno precedente, con l'indicazione delle risorse stanziare, dei risultati ottenuti, con particolare riferimento ai diversi sbocchi di mercato in relazione alla tipologia di utilizzo del prodotto e alla nascita di filiere territoriali locali, e delle eventuali problematiche sorte nell'attuazione degli interventi".

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia che "l'attività valutativa sarà realizzata con risorse umane e strumentali già presenti nell'amministrazione regionale e si inserirà nelle attività di monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi già effettuate e funzionali alla redazione dei Rapporti Annuali di Esecuzione del programma".

-L'articolo 7 (Disposizioni finanziarie) stabilisce che al finanziamento di questa legge concorrano risorse statali, regionali ed europee, in quanto compatibili con le finalità della legge stessa (c. 1) e che, per gli anni 2020 e 2021, ai fini della realizzazione degli interventi previsti dalla stessa, si provveda con le risorse del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Marche 2014/2020, approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 95 del 2 luglio 2019, complessivamente per euro 180.000,00, suddivisi nelle misure di seguito indicate a scopo ricognitivo: per la somma di euro 50.000,00 quota parte del finanziamento della Misura 1

¹⁴²Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti, oltre ai testi delle Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2019, n. 137, la Proposta della II Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro, le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl e la scheda di analisi tecnico-normativa.

“Trasferimento di conoscenze ed azioni informative” e per la somma di euro 130.000,00 quota parte del finanziamento della Misura 16 “Cooperazione” (c. 2).

Per gli anni successivi, è previsto che si provveda con le risorse indicate al comma 1 e con le risorse regionali autorizzate annualmente con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, da iscrivere nella Missione 16, Programma 01 e Programma 03” (c. 3).

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia che, “con riferimento agli anni 2020 e 2021, la disposizione non produce effetti finanziari sul bilancio regionale, in quanto le coperture sono assicurate dalle risorse previste per l’attuazione delle misure 1 e 16 del programma di sviluppo rurale della Regione Marche 2014–2020. Il Piano finanziario del Programma di sviluppo rurale della Regione Marche non prevede infatti il cofinanziamento regionale, dal momento che l’articolo 4 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, ha stabilito che l'intera quota del cofinanziamento regionale dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020 delle regioni colpite dal sisma del 2016, tra cui le Marche, relativamente alle annualità 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, è assicurata dallo Stato attraverso il fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Inoltre la Regione Marche non ha un proprio organismo pagatore ma si avvale di AGEA, l’Agenzia statale per le erogazioni in agricoltura”.

-L’articolo 8 (Dichiarazione d’urgenza) dichiara urgente la legge in esame e dispone la sua entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

Osservazioni

Preliminarmente, si evidenzia che la legge regionale in esame ha avuto un articolato *iter* legislativo che ha comportato la differente formulazione della norma finanziaria rispetto a quella originaria contenuta nel testo della Proposta di legge.

Infatti, la I Commissione assembleare permanente ha espresso parere favorevole sulla Pdl n. 125/17 condizionatamente alla sostituzione dell'art. 7 (Copertura finanziaria)¹⁴³ con un nuovo articolo 7 (Disposizioni finanziarie) confluito nel testo definitivo della legge in esame.

Si osserva che l'art. 21, c. 4, del citato d.l. n. 189/2016 prevede che lo Stato, attraverso il fondo di rotazione, assicuri l'intera quota del cofinanziamento regionale dei programmi di sviluppo rurale 2014-2020 delle regioni colpite dal sisma del 2016 per le annualità dal 2016 al 2020 ma, da quanto riportato nella Relazione tecnica, sembrerebbe che la copertura mediante il fondo di rotazione della quota regionale del PSR Marche concerna anche l'annualità 2021. Al riguardo, l'Amministrazione regionale potrebbe fornire chiarimenti in replica alla presente relazione.

Si rileva altresì che, nella citata Relazione, non si ravvisano i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri.

Inoltre, la legge in esame (art. 7) individua gli oneri per la sua attuazione solo a partire dall'anno 2020, pur non essendo presenti disposizioni che posticipino la sua attuazione all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore, al contrario, il successivo articolo 8, come visto, reca la dichiarazione d'urgenza e prevede la sua entrata in vigore dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel B.U.R.

Pertanto, sembrerebbero non essere individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

In sede di contraddittorio, la Regione ha rappresentato¹⁴⁴ che "tutta la programmazione europea, ivi compresa quella del Programma di Sviluppo Rurale, è stata prorogata di almeno un anno e, ad ogni buon conto, il riferimento al 2021 si riferisce alla possibilità che l'intervento sia liquidato fino a tutto il 2021, in conformità alla disciplina attualmente in vigore per la programmazione 2014 - 2020".

¹⁴³ L'articolo 7 contenuto nella Pdl n. 125/2017 quantificava gli oneri derivanti dalla presente legge per l'anno 2017 in euro 500.000,00 quali spese di investimento ed euro 250.000,00 quali spese correnti e ne individuava la copertura in quota parte delle risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2017/2019 Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca" - Programma 03 "Politica regionale unitaria per l'agricoltura, i sistemi agroalimentari, la caccia e la pesca".

¹⁴⁴ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.29 Legge regionale 1° agosto 2019, n. 27 "Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 274/19).¹⁴⁵

Finalità della legge è disciplinare “le modalità di utilizzo dei prodotti di plastica al fine di ridurre la produzione dei medesimi, favorire uno sviluppo sostenibile e diffondere una educazione ambientale e sociale” (art. 1).

La Relazione tecnico normativa riconosce invarianza finanziaria, considerato il loro “carattere ordinamentale”, alle disposizioni contenute negli artt.: 2, 4, 5, 10 e 12 che concernono, rispettivamente, le modalità di utilizzo dei prodotti di plastica, le modalità di utilizzo dei prodotti del tabacco contenenti plastica, le deroghe al divieto di utilizzo dei prodotti in plastica¹⁴⁶, il regime sanzionatorio e l’adeguamento della normativa regionale.

Di seguito vengono indicate le disposizioni che rilevano ai fini della presente analisi.

-L’articolo 3 (Ambito di applicazione della legge) elenca i soggetti ai quali è fatto divieto di utilizzare i prodotti di plastica indicati nell’allegato A alla legge in esame e dispone che alcuni di loro, cioè la Regione, le Province, i Comuni e i soggetti partecipati dagli stessi nonché sottoposti alla loro vigilanza, le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, le università, gli istituti pubblici di educazione ed istruzione e gli enti di formazione accreditati¹⁴⁷ adottino misure necessarie a conseguire una riduzione del consumo dei prodotti di plastica monouso indicati nell’allegato B alla legge in esame.

-L’articolo 6 (Disposizioni attuative) dispone che, entro novanta giorni dall’entrata in vigore di questa legge, la Regione, le Province, i Comuni e i soggetti partecipati dagli stessi nonché

¹⁴⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2019, n. 137, la relazione illustrativa alla Pdl con l’allegata scheda economico-finanziaria, la relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, la Proposta della III Commissione permanente, i pareri espressi dal Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, dalla I Commissione assembleare permanente, dal Consiglio Regionale dell’Economia e del Lavoro, la relazione tecnico-finanziaria sul testo licenziato dalla III Commissione assembleare e la scheda di analisi tecnico-normativa.

¹⁴⁶Le deroghe concernono i prodotti in plastica di cui al comma 1 dell’articolo 2.

¹⁴⁷ Trattasi dei soggetti di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell’articolo 3 della legge in esame.

sottoposti alla loro vigilanza, le strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, le università, gli istituti pubblici di educazione ed istruzione e gli enti di formazione accreditati¹⁴⁸ individuino le modalità attuative delle disposizioni contenute in questa legge e che, entro lo stesso termine, i medesimi soggetti, ad esclusione della Regione, comunichino tali informazioni alla Giunta regionale.

Va preliminarmente osservato che, per quanto la gestione dei rifiuti rientri nella materia “tutela dell’ambiente” di cui all’art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione, il Codice dell’ambiente attribuisce, nel rispetto della legislazione statale, numerose competenze alle Regioni riguardo alla pianificazione della gestione dei rifiuti (Corte costituzionale, sentenza n. 231/2019). La normativa in esame si pone dunque nell’alveo delle competenze regionali, anche considerato che, ai sensi dell’art. 3, l’ambito soggettivo della sua applicazione è quello degli enti infra-regionali e degli organismi partecipati.

Osservazioni sugli artt. 3 e 6

La Relazione tecnico finanziaria, a commento di entrambi gli articoli, si limita ad attestare il carattere ordinamentale e l’assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, mentre, l’adozione delle misure necessarie a conseguire una riduzione del consumo dei prodotti di plastica monouso di cui all’allegato B (richiesta dall’art. 3) e l’individuazione delle modalità attuative della presente legge (richiesta dall’art. 6) potrebbero comportare oneri sul bilancio regionale e su quello degli altri enti.

In particolare, per agli enti diversi dalla Regione ma, al pari di questa, tenuti all’attuazione della presente legge, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all’osservanza dell’art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all’art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

¹⁴⁸Trattasi dei soggetti di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell’articolo 3 della legge in esame.

A tale riguardo, nel corso del contraddittorio, la Regione ha evidenziato¹⁴⁹ che sulla proposta di legge è stato regolarmente acquisito il parere del Consiglio delle Autonomie locali, il quale non ha rappresentato alcun rilievo in merito alla sostenibilità della spesa, non avendo ritenuto che la legge regionale in esame comportasse oneri nuovi o maggiori a carico del bilancio delle Amministrazioni comunali.

-L'articolo 7 (Azioni regionali di prevenzione della produzione di rifiuti derivanti da prodotti di plastica e di riduzione del loro utilizzo), pone a carico della Giunta regionale il compito di promuovere, "anche mediante erogazione di contributi regionali, progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, con particolare riferimento a quelli realizzati dalle università e dagli istituti di ricerca, pubblici e privati, finalizzati a sostituire i prodotti di plastica di cui all'articolo 2, in particolare utilizzando materiali diversi dalla plastica, biodegradabili o compostabili" (c. 1).

Il comma 2 prevede che la Giunta regionale promuova e sostenga l'adozione da parte dei soggetti di cui alle lettere a), b), c), d) ed e) del comma 1 dell'articolo 3 della legge in esame¹⁵⁰ di iniziative ed attività dirette a conseguire una riduzione del consumo dei prodotti di plastica monouso.¹⁵¹

Il comma 3 attribuisce alla Giunta regionale il compito di promuovere la riduzione dell'utilizzo dei prodotti di plastica diversi da quelli di cui all'articolo 2 e di favorirne il riutilizzo o il riciclo mediante l'incentivazione di sistemi di cauzione-rimborso.

La Relazione tecnica, quanto agli effetti finanziari derivanti dall'applicazione dei commi 1 e 3, attesta che trattasi di spese di parte corrente che "a decorrere dall'anno 2021 saranno autorizzate con le leggi di approvazione di bilancio".

¹⁴⁹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁵⁰ Trattasi delle Province, dei Comuni e dei soggetti partecipati dagli stessi nonché sottoposti alla loro vigilanza, delle strutture sanitarie pubbliche e private accreditate, delle università, degli istituti pubblici di educazione ed istruzione e degli enti di formazione accreditati.

¹⁵¹ Trattasi dei prodotti di plastica monouso di cui al comma 2 dell'articolo 2 della legge in esame elencati nell'allegato B.

Per quanto riguarda gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione del secondo comma, la citata Relazione attesta che trattasi di una spesa di investimento per l'annualità 2020 pari ad euro 100.000,00 autorizzata dall'articolo 13 della legge in esame.

-L'articolo 8 (Campagne di comunicazione) attribuisce alla Regione la funzione di promuovere e sostenere la realizzazione di campagne di comunicazione dirette ad informare e sensibilizzare i cittadini e gli altri soggetti interessati sui potenziali benefici derivanti dall'applicazione di questa legge nonché a diffondere la cultura della riduzione delle plastiche monouso e delle plastiche oxo-degradabili.

La Relazione tecnico finanziaria quantifica gli oneri derivanti da tale disposizione, per l'annualità 2020, in euro 10.000,00 quali spese di parte corrente autorizzate dal successivo articolo 13 della legge in esame.

-L'articolo 9 (Programma regionale) attribuisce alla Giunta regionale il compito di adottare un programma annuale finalizzato a sostenere gli interventi posti in essere per attuare le disposizioni di cui all'articolo 3 nonché le attività e le iniziative previste dagli articoli 7 e 8.

-L'articolo 11 (Clausola valutativa) attribuisce alla Giunta regionale, a partire dal primo anno successivo all'entrata in vigore della legge in esame, il compito di trasmettere all'Assemblea legislativa regionale, con cadenza annuale, una relazione sullo stato di attuazione della legge stessa e sull'impatto nel territorio regionale della normativa nazionale ed europea in materia.

Osservazioni sugli articoli 9 e 11

Riguardo all'articolo 9, la Relazione tecnica attesta il carattere procedurale e l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, "in quanto le attività amministrative connesse a tale programmazione possono essere svolte con le risorse umane, strumentali ed organizzative già impegnate nelle attività del settore di intervento" e, con riferimento all'art. 11, la Relazione tecnico finanziaria si limita ad attestare "il carattere ordinamentale e l'assenza di oneri aggiuntivi per il bilancio regionale".

In relazione alle disposizioni contenute in entrambi gli articoli, risultano mancanti sia la quantificazione degli oneri derivanti dai nuovi compiti attribuiti alla Giunta regionale sia la ricognizione delle risorse già disponibili da utilizzare.

-L'articolo 13 autorizza, per l'anno 2020, le spese derivanti dall'attuazione di questa legge sino ad un massimo di euro 10.000,00 per le spese di parte corrente e sino ad un massimo di euro 100.000,00 per le spese di investimento e ne individua la copertura nelle "risorse già iscritte nella Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 03 "Rifiuti", del bilancio di previsione 2019/2021, correlate, in quanto coerenti, alle entrate derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ai sensi della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 15 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)" (c. 1).

A decorrere dall'anno 2021, si prevede che l'autorizzazione delle spese di questa legge e la loro copertura avvengano "nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari" (c. 2).

La Relazione tecnico finanziaria giustifica il rinvio alla legge di bilancio attestando che trattasi di "disposizione a carattere continuativo, non obbligatoria".

Osservazioni sull'articolo 13

Come detto, la legge autorizza le spese per la sua attuazione solo per l'anno 2020, pur non ravvisandosi disposizioni che rinviino la sua attuazione all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore.

Pertanto, sembrerebbero non essere stati individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

Il successivo prospetto, contenuto nella Relazione tecnico finanziaria, mostra i capitoli i cui stanziamenti vengono indicati a copertura degli oneri autorizzati per l'anno 2020:

Spesa prevista dalla legge					Copertura della spesa				Capitoli correlati di entrata
Missione/ programma/ Capitolo	Capitolo	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021 e successivi	capitolo	Anno 2019	Anno 2020	Anno 2021	
Missione 9/ programma 03	Nuova istituzione	0	10.000,00	Legge di bilancio	2090310009		10.000,00		1101010018 1101010019
	Nuova istituzione		100.000,00	Legge di bilancio	2090320015		100.000,00		

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 30 luglio 2019, n. 137

Nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta al cap. 2090310009 "Spese per l'attuazione del piano regionale di gestione dei rifiuti" uno stanziamento, per l'anno 2020, pari ad euro 248.000,00 ed al cap. 2090320015 "Spese per la gestione dei rifiuti - contributi agli investimenti a comuni" uno stanziamento, per l'anno 2020, pari ad euro 550.000,00.

Tuttavia, dal precedente prospetto non risulterebbe la disponibilità di tali capitoli alla data dell'approvazione della legge né, nella Relazione tecnica, sono indicati i motivi per i quali negli stessi è rinvenibile un'eccedenza di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente né si ravvisa alcuna espressa attestazione circa l'assenza di altri oneri gravanti su dette risorse in virtù di precedenti interventi legislativi.

Si osserva, infine, che nella Relazione tecnico finanziaria non si fa menzione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

Riguardo alla copertura rappresentata da risorse già stanziata in bilancio e all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

Inoltre, si osserva che, nella Relazione tecnico finanziaria, pur essendo indicati i capitoli oggetto di riduzione, manca l'indicazione di quelli a favore dei quali è effettuato lo storno, in quanto, come indicato nel precedente prospetto, trattasi di capitoli di "Nuova istituzione".

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Riguardo alle precedenti osservazioni formulate in fase istruttoria, la Regione ha evidenziato¹⁵² che "l'articolo 13 autorizza le spese necessarie per l'attuazione della legge in esame a partire dall'anno 2020, in quanto in base al disposto dell'articolo 6, i divieti contenuti nella legge trovano immediata applicazione entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima (8 agosto 2019), anche se le scorte dei materiali vietati potranno essere utilizzate entro il 31 marzo 2020, mentre il programma annuale regionale previsto dall'articolo 9 deve, ai sensi dell'articolo 14, essere approvato dalla Giunta regionale entro l'8 dicembre (120 giorni dall'entrata in vigore della legge)".

4.30 Legge regionale 18 settembre 2019, n. 28 "Valorizzazione dei dialetti marchigiani" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 247/18)¹⁵³.

Finalità della Regione perseguita attraverso la presente legge è la salvaguardia e la valorizzazione dei "dialetti delle Marche nelle loro espressioni orali e letterarie, popolari e colte, quali parte integrante del patrimonio storico, civile e culturale regionale da trasmettere alle future generazioni" (art. 1).

-L'articolo 2 elenca gli interventi che la Regione promuove e concorre a finanziare per conseguire detta finalità (c. 1) e prevede la costituzione di un fondo bibliografico, quale

¹⁵² V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁵³ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 settembre 2019, n. 138, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, la relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa, la Proposta della I Commissione permanente, la relazione tecnico-finanziaria sul testo licenziato dalla I Commissione assembleare e la scheda di analisi tecnico-normativa.

specifica sezione nella biblioteca dell'Assemblea legislativa regionale, denominata "Biblioteca dei dialetti marchigiani" consultabile anche on line (c. 2).

Quanto agli effetti finanziari derivanti da queste disposizioni, dalla Relazione tecnico finanziaria si evince che i contributi per gli interventi di cui all'articolo precedente sono finanziati entro i limiti massimi della spesa autorizzata dall'articolo 6 della legge in esame così come gli oneri connessi alla costituzione del fondo bibliografico che comportano una spesa di parte corrente autorizzata a decorrere dall'anno 2020.

-L'articolo 4 demanda all'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale l'approvazione di iniziative da realizzare nell'ambito della Biblioteca dei dialetti marchigiani (c. 1) e riserva alla loro realizzazione una quota non inferiore al 25 per cento delle risorse finanziarie autorizzate annualmente per l'attuazione di questa legge (c. 2).

-L'articolo 5 prevede l'istituzione di un Comitato tecnico dei dialetti marchigiani con partecipazione a titolo gratuito. Per tale motivo, la Relazione tecnica ne attesta l'invarianza finanziaria.

-L'articolo 6 (Disposizioni finanziarie) autorizza per gli interventi previsti dalla legge, per l'anno 2020, la spesa di euro 40.000,00 (c. 1), individuandone la copertura con le seguenti modalità:

a) per euro 30.000,00, mediante impiego delle risorse già iscritte nella Missione 05, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021 che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione indicata all'articolo 7;

b) per euro 10.000,00, mediante incremento degli stanziamenti della medesima Missione 05, Programma 01, e contestuale equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20, Programma 01 (c. 2).

Per gli anni successivi al 2020, l'autorizzazione delle spese è rinviata alle leggi regionali di approvazione dei rispettivi bilanci.

La Relazione tecnico finanziaria specifica che detto rinvio è stato effettuato ai sensi dell'articolo 38 del d.lgs. n. 118/2011 "in quanto legge a carattere continuativo, non obbligatoria".

-L'articolo 7 dispone l'abrogazione, nella Tabella C allegata alla l. reg. n. 51/2018¹⁵⁴, della voce: "Fondo per la valorizzazione dei dialetti - 0 - 30.000,00 - 0".

In ordine alla corretta sfera di applicazione della normativa regionale, si richiamano le osservazioni a carattere generale avanzate in sede di esame della l. reg. n. 4/2019.

Osservazioni sugli articoli 6 e 7

Preliminarmente, si evidenzia che la legge regionale in esame ha avuto un articolato iter legislativo che ha comportato la differente formulazione, nel corso dell'esame da parte della I Commissione assembleare permanente in sede referente, delle disposizioni finanziarie rispetto a quelle originarie contenute nella Pdl n. 247/2018¹⁵⁵.

In virtù di tale modifica, la spesa, già autorizzata per euro 30.000,00 dalla Proposta di legge, è stata aumentata ad euro 40.000,00 e sono state individuate le modalità di copertura delle distinte quote di 30.000,00 e 10.000,00 euro.

In particolare, quanto alla quota di euro 30.000,00, si è specificato che alla sua copertura si provvede con le risorse già iscritte nella Missione 05, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021, "che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione indicata all'articolo 7 bis".

Il contenuto di quest'ultimo articolo, introdotto anch'esso a seguito della modifica operata dalla I Commissione permanente in sede referente, corrisponde a quello dell'articolo 7 (Abrogazione) contenuto nella deliberazione legislativa.

Come detto, la legge autorizza le spese per la sua attuazione solo per l'anno 2020, pur non ravvisandosi disposizioni che posticipino la sua attuazione all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore. In tal modo, sembrerebbero non essere stati individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

¹⁵⁴Trattasi della l. reg. 28 dicembre 2018, n. 51 (Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche. Legge di stabilità 2019).

¹⁵⁵ L'art. 6 della Pdl n. 247/2018, ai commi 1 e 2, prevedeva:

1. Per gli interventi previsti da questa legge è autorizzata per l'anno 2020 la spesa di euro 30.000.

2. Alla copertura della spesa autorizzata dal comma 1, si provvede mediante impiego dello stanziamento già iscritto nel bilancio di previsione 2020 a carico della Missione 5, Programma 2 "Fondo per la valorizzazione dei dialetti".

Il successivo prospetto, contenuto nella Relazione tecnica, mostra i capitoli i cui stanziamenti vengono indicati a copertura degli oneri autorizzati per l'anno 2020:

SPESA PREVISTA DALLA LEGGE				COPERTURA				
Missione/ Programma	Spesa previst a dalla legge 2018	Spesa previst a dalla legge 2019	Spesa prevista dalla legge 2020	Missione/ Prog.. capitolo	descrizione	Competenza 2018	Competenza 2018	Disponibilità alla data di approvazion e della legge 2020
Missione 5/ Programma 02			30.000,00	Missione 5 Prog..02 Cap. 2005210180	Fondo per la valorizzazio ne dei dialetti			30.000
			10.000,00	Missione 20 Prog. 01 Cap. 2200110002	Fondo di riserva spese obbligatorie			127.968,16

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 settembre 2019, n. 138

Anzitutto, si osserva che, nel precedente prospetto, pur essendo indicati i capitoli oggetto di riduzione, manca l'indicazione di quelli a favore dei quali è effettuato lo storno.

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Inoltre, le risorse relative al "Fondo per la valorizzazione dei dialetti", pari ad euro 30.000,00 per l'anno 2020, sono allocate nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" al capitolo 2050210180 e non al capitolo 2005210180, indicato nel precedente prospetto.

La Relazione tecnica, riguardo all'articolo 7, spiega che l'intervento abrogato era inserito nella tabella C della legge regionale di stabilità 2019, ove era prevista un'autorizzazione di spesa di euro 30.000,00 per l'annualità 2020 e che tale stanziamento confluisce nel finanziamento della legge in questione, come previsto tra le modalità di copertura delle leggi di spesa dalla lettera b) dell'articolo 17 della legge 196/2009 con conseguente eliminazione dell'autorizzazione dalla suddetta tabella C.

Quanto alla spesa autorizzata pari ad euro 10.000,00, dal precedente prospetto risulta che il capitolo oggetto di riduzione è il n. 2200110002 relativo al Fondo di riserva spese obbligatorie

disciplinato dall'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 e, al livello regionale, dall'art. 20 della l. reg. 11 dicembre 2001, n. 31. Ai sensi della normativa sopra citata, la funzione del fondo di riserva per le spese obbligatorie è costituita dalla mera integrazione di capitoli per spese dipendenti dalla legislazione in vigore. La disposizione di cui al citato art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 specifica, altresì, che le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa. La stessa Relazione tecnico finanziaria, come detto, definisce la spesa di cui alla presente legge non obbligatoria al fine di giustificare il rinvio della quantificazione degli oneri per gli anni successivi alle leggi di bilancio.

Suscita, pertanto, perplessità l'utilizzo del fondo di riserva sopra citato quale modalità di copertura di spese non considerate obbligatorie dallo stesso legislatore regionale.

Nella citata Relazione tecnica, infine, non è presente l'indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione" degli oneri, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009. Riguardo all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

Riguardo alle osservazioni formulate in fase istruttoria da questa Sezione, la Regione ha sottolineato¹⁵⁶ che "la riduzione del Fondo di riserva per le spese obbligatorie rientra nella fattispecie indicata alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), considerato che non si tratta di prelievo dal Fondo mediante atti amministrativi. Infatti, data la valenza autorizzatoria del bilancio di previsione, la riduzione degli stanziamenti con legge si configura come riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa".

Pertanto, ad avviso della Regione, il legislatore regionale "non prevede coperture diverse da quelle indicate dall'articolo 17 della legge 196/2009 e non è necessario, in questo caso, che i capitoli a favore dei quali viene disposto l'incremento dello stanziamento coperto mediante

¹⁵⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

riduzione del Fondo in questione siano relativi a spese qualificate come obbligatorie o come impreviste”.

4.31 Legge regionale 18 settembre 2019, n. 29" Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)

La legge è stata dichiarata incostituzionale. Al riguardo, si rinvia allo specifico paragrafo n. 3.2.

4.32 Legge regionale 23 settembre 2019, n. 31 "Promozione della cultura della valutazione delle politiche pubbliche e modifiche alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale"" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 268/19).¹⁵⁷

La finalità perseguita dalla Regione con la presente legge è l’incentivazione dell’attività di ricerca e dello svolgimento di tirocini formativi e di orientamento finalizzati a promuovere la cultura della valutazione delle politiche pubbliche e a sostenerne il suo concreto esercizio (art. 1).

Di seguito sono evidenziate le disposizioni rilevanti ai fini della presente analisi.

-L’articolo 2, per il conseguimento di detta finalità, dispone la determinazione annuale da parte dell’Ufficio di presidenza dell’Assemblea legislativa del numero di borse di studio per tirocini formativi e del numero di tirocini curriculari.

-L’articolo 3 disciplina le modalità di attribuzione delle suddette borse di studio.

¹⁵⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi delle Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 settembre 2019, n. 138, la relazione illustrativa della Pdl con l’allegata scheda economico-finanziaria, la Proposta della I Commissione permanente, le Relazioni tecnico finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl nel testo approvato dalla I Commissione.

-L'articolo 4, sempre per il raggiungimento delle finalità indicate nell'articolo 1, prevede la stipula di convenzioni, nei limiti delle risorse a disposizione, tra l'Assemblea legislativa e le università per l'attivazione di tirocini curriculari.

-L'articolo 6 prevede la promozione da parte della Regione di attività di ricerca per la valutazione di politiche regionali mediante la stipulazione di intese ed accordi con le università interessate.

Quanto agli effetti finanziari derivanti dalle norme contenute negli artt. 2, 3, 4 e 6, la Relazione tecnico finanziaria attesta che gli interventi ivi previsti sono finanziati, per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, entro il limite massimo di spesa autorizzata dall'articolo 8 della legge in esame per euro 30.000,00 e che "Per quanto attiene gli aspetti organizzativi connessi all'attuazione della disposizione si fa riferimento alla struttura del Consiglio regionale che può farvi fronte, in considerazione delle linee di attività connesse a tale iniziativa, senza oneri organizzativi ed amministrativi aggiuntivi".

-L'articolo 8 (Disposizioni finanziarie) autorizza le spese derivanti dall'applicazione della presente legge per gli anni 2020 e 2021 nel limite massimo di euro 30.000,00 individuandone la copertura, a decorrere dall'anno 2020, mediante impiego delle risorse già stanziata nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", nell'ambito del contributo di funzionamento all'Assemblea legislativa (c. 1).

Il successivo comma 2, infine, autorizza l'Ufficio di presidenza ad effettuare le variazioni necessarie ai fini della gestione nel bilancio di previsione dell'Assemblea legislativa.

Osservazioni

Come detto, la legge autorizza le spese per la sua attuazione solo per gli anni 2020 e 2021, pur in mancanza disposizioni che rinviino la sua attuazione all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore.

Pertanto, non sembrerebbero essere individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

Inoltre, la Relazione tecnico finanziaria evidenzia che tale iniziativa non comporta una variazione del bilancio regionale per le annualità sopra indicate, in quanto “si ritiene di potervi fare fronte con le risorse già stanziare nel bilancio di previsione 2019/2021 per il funzionamento dell’Assemblea legislativa” già iscritte in bilancio nel capitolo 2010110004 come indicato nel seguente prospetto:

Missione/programma	capitolo	Competenza 2019 Bilancio iniziale	Competenza 2020 Bilancio iniziale	Competenza 2021 Bilancio iniziale
Missione 1/programma 01	2010110004	17.848.352,00	19.161.552,00	18.286.552,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 settembre 2019, n. 138

Nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021” (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risultano effettivamente, al cap. 22010110004 “Spese per il funzionamento dell'assemblea legislativa delle Marche”, i seguenti stanziamenti: euro 17.848.352,00 per l’anno 2019, euro 19.161.552,00 per l’anno 2020 ed euro 18.286.552,00 per l’anno 2021.

Tuttavia, dal precedente prospetto non risulterebbe la disponibilità di tale capitolo alla data dell’approvazione della legge né, nella Relazione tecnica, si ravvisa alcuna espressa attestazione circa l’assenza di altri oneri gravanti su dette risorse in virtù di precedenti interventi legislativi.

Inoltre, nella Relazione non si fa menzione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, come richiesto dall’art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

Riguardo alla copertura rappresentata da risorse già stanziare in bilancio e all’omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

Quanto alle variazioni necessarie ai fini della gestione nel bilancio di previsione dell’Assemblea legislativa autorizzate, come visto, dal secondo comma dell’art. 8, secondo quanto riportato nella Relazione tecnica, trattasi di variazioni compensative tra capitoli, come sotto indicato:

Spesa prevista dalla legge					Copertura prevista dalla legge			
Missione/	capitolo	Spesa	Spesa	Anni	Missione/	capitolo	Competenza	Competenza

programma Bilancio del Consiglio		2020 prevista dalla legge	2021 prevista dalla legge	successivi	programma Bilancio del Consiglio		2020 Disponibilità alla data di approvazione della legge	2021 Disponibilità alla data di approvazione della legge
Missione 1/programma 01	Nuova istituzione	30.000	30.000	Legge di bilancio	Missione 1/programma 01	101105/9	180.000	180.000

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 settembre 2019, n. 138

Nel precedente prospetto, pur essendo indicato il capitolo oggetto di riduzione, manca l'indicazione di quello a favore del quale è effettuato lo storno, in quanto trattasi di capitolo di "nuova istituzione".

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

In fase di contraddittorio, la Regione ha precisato¹⁵⁸ che l'attuazione della legge in esame deve essere effettuata attraverso l'adozione di un programma approvato solo in presenza di risorse a disposizione e nei limiti delle stesse e che, quindi, non essendo la legge regionale in esame finanziata per l'anno 2019, la sua attuazione è rinviata agli anni successivi ed il primo anno di applicazione della nuova politica non può che essere il 2020, pur in assenza di una espressa esplicita disposizione in tal senso.

La Regione ha inoltre rappresentato che questa scelta politica è stata determinata dalla valutazione del tempo indispensabile a porre in essere gli adempimenti propedeutici alla definizione del primo programma attuativo, alla sua adozione ed applicazione, in quanto si è stimato che i suddetti adempimenti non avrebbero consentito l'erogazione e l'impegno di risorse nell'anno 2019.

¹⁵⁸ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.33 Legge regionale 24 settembre 2019, n. 32 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge"" (B.U. 3 ottobre 2019, n. 78)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 304/19).¹⁵⁹

Come si evince dalla relazione illustrativa alla Proposta di legge, la stessa si rende necessaria per apportare alla legge regionale n. 20/2019 le modifiche volte a superare i rilievi formulati dal Ministero della Giustizia durante la fase di esame governativo di detta disciplina regionale. In particolare, secondo le censure del Ministero, l'articolo 8, disponendo che "Per la violazione delle altre disposizioni contenute nell'articolo 3 e nell'articolo 4 si applicano le sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli articoli 1161 e 1164 del r.d. 327/1942", appare troppo generico nella descrizione delle condotte da sanzionare e nel correlato apparato punitivo.

Inoltre, dalla relazione illustrativa emerge che il Dipartimento Affari regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha suggerito di riformulare l'articolo 4 (Sorveglianza nelle spiagge dog-friendly) eliminando il richiamo all'articolo 2052 del Codice Civile, in quanto pleonastico, e richiedendo espressamente il rispetto da parte del proprietario o detentore del cane della normativa statale e regionale vigente in materia di stato di salute e del benessere dell'animale e di attività di vigilanza da esercitare sul medesimo.

Pertanto, al fine di superare detti rilievi, gli articoli 1 e 2 della legge in esame recano modifiche agli artt. 4 e 8 della l. reg. n. 20/2019 e l'articolo 3 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Per quanto concerne la competenza delle Regioni nella materia de qua, si rinvia alle considerazioni di cui alla l. reg. n. 20/2019.

In sede di contraddittorio, la Regione ha rinviato¹⁶⁰ alle controdeduzioni formulate con riferimento alla legge regionale n. 20/2019.

¹⁵⁹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 settembre 2019, n. 139 e la relazione illustrativa alla Pdl.

¹⁶⁰ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.34 Legge regionale 3 ottobre 2019, n. 33 “Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo” (B.U. 10 ottobre 2019, n. 80)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 201/18).¹⁶¹

Finalità perseguita dalla Regione attraverso la legge in esame è la promozione della “multifunzionalità nel settore della pesca marittima anche verso attività turistiche, di ristorazione e ospitalità al fine di valorizzare la diversificazione della pesca tradizionale e il ruolo degli imprenditori ittici, nell’ottica della creazione di nuova occupazione, in particolare giovanile” (art. 1).

Di seguito sono riportate le disposizioni rilevanti ai fini della presente analisi.

-L’articolo 7 (Elenco regionale degli operatori di pescaturismo ed ittiturismo) prevede l’istituzione presso la Giunta regionale dell’elenco degli operatori di pescaturismo ed ittiturismo, articolato in due sezioni.

La Relazione tecnico finanziaria motiva l’invarianza finanziaria di questa disposizione limitandosi ad attestare che “l’implementazione dell’elenco sarà curata dalla struttura regionale competente in materia di economia ittica con le risorse umane e strumentali già presenti”.

-L’articolo 8 (Formazione degli operatori di pescaturismo ed ittiturismo) prevede che la Regione promuova la formazione degli imprenditori ittici che vogliano intraprendere le attività previste dalla legge in esame.

Anche questa disposizione, secondo quanto riportato nella citata Relazione, non comporta un effetto finanziario aggiuntivo sul bilancio regionale in quanto “l’attività formativa potrà essere attivata nell’ambito della pertinente programmazione regionale, anche di quella cofinanziata con risorse europee, nei limiti delle risorse a disposizione”.

¹⁶¹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 1° ottobre 2019, n. 140, la relazione illustrativa alla Proposta, la Proposta della III Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio Regionale dell’Economia e del Lavoro, la scheda di analisi tecnico-normativa, le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl nel testo licenziato dalla II Commissione.

-L'articolo 9 (Valorizzazione delle filiere agricole e della pesca locali) prevede che la Regione promuova "la conclusione di accordi di filiera tra produttori locali e imprenditori ittici che svolgono attività di pescaturismo e ittiturismo al fine di favorire l'utilizzo dei prodotti da filiera corta e dei prodotti provenienti dal mercato locale, conformemente a quanto previsto dal Programma di sviluppo rurale della Regione Marche".

Al pari della disposizione precedente, anche in relazione a questa, secondo la citata Relazione tecnica, non si prevedono ulteriori impatti finanziari sul bilancio regionale, poiché "il sostegno alle filiere potrà essere svolto attraverso l'attuazione delle relative azioni previste nella programmazione regionale di sviluppo rurale".

-L'articolo 12 (Disposizioni di attuazione) dispone che la Giunta regionale, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, adotti uno o più regolamenti contenenti le disposizioni per la sua attuazione.

La Relazione tecnica giustifica l'invarianza finanziaria di questa disposizione attestando che "Gli adempimenti necessari all'attuazione della legge saranno svolti con le risorse umane e strumentali già presenti nell'amministrazione regionale".

-L'articolo 13 (Invarianza finanziaria) reca la clausola di invarianza finanziaria della legge in esame, attestando che "alla sua attuazione si provvede con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste dalla legislazione vigente".

Osservazioni

In linea generale la materia della pesca marittima deve ritenersi rientrante nella competenza residuale delle Regioni (Corte costituzionale, n. 213/2006); tanto più che, nel caso all'esame, trattasi di disposizione che opera nell'ambito della pianificazione regionale e non si sovrappone alla competenza statale.

Con riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 7, 8, 9, e 12, che attribuiscono nuovi compiti alla Regione ed Giunta regionale, la Relazione tecnica si limita, come detto, ad attestare che le

stesse non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto le attività previste sono svolte con le risorse umane e strumentali già presenti all'interno dell'amministrazione oppure nell'ambito delle azioni previste nella programmazione regionale, ma non quantifica i possibili oneri derivanti dai nuovi compiti né effettua una ricognizione delle risorse già disponibili con le quali farvi fronte.

Sui contenuti della Relazione tecnico finanziaria richiesti dalla legge di contabilità¹⁶² nel caso di ricorso a clausole di neutralità finanziaria, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 50/2018 ed, in particolare, sulla previsione di clausole di neutralità pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi, si rinvia alle considerazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 3/2019.

Quanto al riferimento alle risorse già presenti nel settore, si richiamano i principi affermati più volte dal Giudice delle leggi, per i quali il precetto di cui all'art. 81, quarto comma Cost. (oggi terzo comma) 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"¹⁶³.

In merito alle osservazioni formulate da questa Sezione in fase istruttoria, la Regione ha precisato¹⁶⁴ che gli adempimenti necessari all'attuazione della legge in esame "sono svolti dalla struttura competente in materia di pesca, alla quale tali adempimenti già spettavano in virtù della previgente legge regionale 13 maggio 2004, n. 11 (Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura)" ed ha sottolineato che gli interventi previsti dalla medesima legge regionale "rappresentano un adeguamento alla disciplina statale in materia di diversificazione dell'attività di pesca marittima, in particolare per ciò che attiene alle attività di pescaturismo e di ittiturismo, già disciplinati dalla richiamata legge regionale 11/2004. Per queste ragioni non si rilevano compiti o funzioni totalmente innovative all'interno della struttura organizzativa della Giunta regionale".

¹⁶² Art. 17, c. 6-bis, legge 31 dicembre 2009 n. 196.

¹⁶³ V. a titolo esemplificativo sentenze nn. 141/2010 e 115/2012.

¹⁶⁴ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.35 Legge regionale 3 ottobre 2019, n. 34 “Interventi di sostegno e di valorizzazione del cinema documentario nella regione Marche” (B.U. 10 ottobre 2019, n. 80)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 294/19).¹⁶⁵

Con questa legge, la Regione “intende riconoscere e promuovere la produzione del cinema documentario con l'obiettivo di stimolare e di accrescere il valore dell'offerta della produzione del documentario cinematografico” (art. 1).

-L'articolo 2 elenca gli interventi che la Regione sostiene per conseguire tale finalità.

-L'articolo 3 riconosce il Comune di San Benedetto del Tronto quale Città della produzione del documentario cinematografico e prevede la possibilità che la Regione conceda a detto Comune contributi per il sostegno alle attività della Fondazione Libero Bizzarri.

-L'articolo 4 prevede l'adozione da parte della Giunta regionale, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale di approvazione del bilancio, del programma degli interventi che si intendono realizzare.

-L'articolo 5 (Disposizioni finanziarie), per l'anno 2020, autorizza, per gli interventi previsti da questa legge, la spesa di euro 30.000,00 individuandone la copertura nell'incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali”, Programma 02 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” e nella corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 01 “Fondo di riserva” del bilancio di previsione 2019/2021.

Con decorrenza dall'anno 2021, per l'autorizzazione delle spese si rinvia alle leggi regionali di approvazione dei rispettivi bilanci.

La Relazione tecnico finanziaria precisa che detto rinvio è effettuato “ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 118/2011, trattandosi di spesa continuativa non obbligatoria”.

Osservazioni

¹⁶⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 1° ottobre 2019, n. 140, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Pdl e la scheda di analisi tecnico-normativa.

Dalla citata Relazione si evince che il capitolo ove sono iscritti gli stanziamenti oggetto di riduzione è il numero 2200110002 “Fondo di riserva per le spese obbligatorie (art.20 l.r.11/12/2001, n. 31)” che, alla data di approvazione della legge in esame presentava una disponibilità pari ad euro 117.968,16, come indicato nel seguente prospetto:

Spesa prevista dalla Proposta					Copertura prevista della Proposta		
Missione/ programma	capitolo	Spesa 2019 prevista dalla legge	Spesa 2020 prevista dalla legge	Spesa 2022 prevista dalla legge	Missione/ programma	capitolo	Competenza 2020 Disponibilità alla data di approvazione della legge
Missione 5/programma 02	Nuova istituzione	0	30.000	Legge di bilancio	Missione 20/programma 01	2200110002	117.968,16

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 1° ottobre 2019, n. 140

Per i motivi già esposti nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 28/2019, al quale si rinvia, suscita perplessità l'utilizzo del fondo di riserva sopra citato quale modalità di copertura di spese non considerate obbligatorie dallo stesso legislatore regionale.

Inoltre, si osserva che, nel precedente prospetto, pur essendo indicato il capitolo oggetto di riduzione, manca l'indicazione di quello a favore del quale è effettuato lo storno in quanto di “Nuova istituzione”.

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Si osserva, altresì, che nella citata Relazione tecnica non è presente l'indicazione dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione” degli oneri, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

Riguardo all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

Infine, si rileva che la legge autorizza le spese per la sua attuazione solo per l'anno 2020, pur in mancanza di disposizioni che rinviino la sua attuazione all'anno successivo a quello della sua entrata in vigore.

In tal modo, sembrerebbero non essere stati individuati gli oneri derivanti dalla sua applicazione nell'anno 2019, anno della sua entrata in vigore, né le relative modalità di copertura.

In merito alle osservazioni sopra esposte, la Regione ha rinviato¹⁶⁶ ai chiarimenti già forniti in merito ad altre specifiche leggi regionali.

4.36 Legge regionale 21 ottobre 2019, n. 35 “Concorso della Regione alla valorizzazione del Festival internazionale del folclore Terranostra” (B.U. 31 ottobre 2019, n. 86)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 300/19)¹⁶⁷.

-L'articolo 1 prevede l'erogazione da parte della Regione al Comune di Apiro di un contributo straordinario di euro 50.000,00 per l'organizzazione del Festival internazionale del folclore Terranostra, in occasione della cinquantesima edizione programmata per il 2020.

-L'articolo 2 prevede che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge, determini, sentito il Comune di Apiro, le modalità e i tempi di erogazione del contributo.

-L'articolo 3 individua la copertura per la spesa autorizzata per l'anno 2020 dal precedente articolo 1 nell'incremento dello stanziamento iscritto nella Missione 5 “Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali”, Programma 02 “Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale” e contestuale equivalente riduzione dello stanziamento iscritto nella Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 01 “Fondo di riserva”, del bilancio di previsione 2019/2021.

Osservazioni

Dalla Relazione tecnico finanziaria, si evince che il capitolo ove sono iscritti gli stanziamenti oggetto di riduzione è il numero 2200110002 “Fondo di riserva per le spese obbligatorie (art.

¹⁶⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁶⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 15 ottobre 2019, n. 141, la relazione illustrativa alla Pdl con l'allegata scheda economico-finanziaria, le relazioni tecnico finanziarie sulla Pdl e sulla deliberazione legislativa.

20 l.r. 11/12/2001, n. 31)” che, alla data di approvazione della legge in esame, presentava una disponibilità finale pari ad euro 87.968,16, come si desume dal seguente prospetto:

Spesa prevista dalla Proposta				Copertura prevista della Proposta		
Missione/ programma	capitolo	Spesa 2020 prevista dalla legge		Missione/ programma	capitolo	Disponibilità alla data di approvazione della Pdl
Missione 5/programma 02	Nuova istituzione	50.000	Una tantum	Missione 20/programma 01	2200110002	Stanziamento 117.968,16 Accantonamento per la copertura l.r. 34/2019 30.000 Disponibilità finale: 87.968,16

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 15 ottobre 2019, n. 141

Per i motivi già esposti nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 28/2019, al quale si rinvia, suscita perplessità l'utilizzo del fondo di riserva sopra citato quale modalità di copertura di spese non obbligatorie.

Inoltre, si osserva che, nel precedente prospetto, pur essendo indicato il capitolo oggetto di riduzione, manca l'indicazione di quello a favore del quale è effettuato lo storno in quanto di "Nuova istituzione".

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Nella citata Relazione, infine, non è presente l'indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione" degli oneri, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009¹⁶⁸.

Riguardo all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si richiamano le considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

In merito alle osservazioni fatte da questa Sezione in sede istruttoria, la Regione ha rinviato¹⁶⁹ ai chiarimenti già forniti su altre specifiche leggi regionali.

¹⁶⁸ Le considerazioni della Regione sul rilievo concernente l'assenza dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri" sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

¹⁶⁹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

4.37 Legge regionale 21 ottobre 2019, n. 36 "Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale"" (B.U. 31 ottobre 2019, n. 86)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 295/19).

A tale Proposta sono state abbinate ulteriori proposte (Pdl nn.: 36/16, 261/19, 275/19).¹⁷⁰

La maggioranza degli articoli di questa legge contiene disposizioni definite dalla Relazione tecnica "di carattere regolatorio", in quanto concernono: la composizione delle liste elettorali, la sottoscrizione delle liste elettorali da parte degli elettori, l'orario minimo di apertura degli uffici comunali nei quindici giorni antecedenti il termine per la presentazione delle liste elettorali, l'abrogazione dell'obbligo, previsto dalla normativa vigente, della sottoscrizione degli elettori per la presentazione della candidatura a Presidente della Giunta, le modalità di espressione delle preferenze al momento del voto, l'attribuzione dei premi di maggioranza, le modalità di calcolo delle cifre elettorali e la descrizione della scheda elettorale.

Di seguito sono evidenziate le disposizioni rilevanti ai fini della presente analisi.

-L'articolo 1 reca modifiche alla l. reg. n. 27/2004, prevedendo l'incompatibilità tra le funzioni di assessore e le funzioni di consigliere.

La Relazione tecnico finanziaria attesta che "la disposizione comporta la spesa quantificata nell'articolo 10".

-L'articolo 10 (Disposizioni finanziarie) prevede espressamente che dall'applicazione degli articoli dal 2 a 9 della presente legge "non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione e alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente" (c. 1), mentre, alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 1 di questa legge, quantificati in euro 299.820,00 per l'anno 2020, ed in euro 620.640,00 per l'anno 2021, si provvede mediante impiego delle

¹⁷⁰Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi delle Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 15 ottobre 2019, n. 141, la relazione illustrativa della Pdl n. 295, la Proposta della I Commissione permanente, le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sul testo unificato delle proposte abbinate.

risorse già iscritte nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", nell'ambito del contributo di funzionamento all'Assemblea legislativa (c. 2).

L'autorizzazione delle spese per gli anni successivi è rinviata alle leggi di approvazione dei rispettivi bilanci (c. 3).

L'ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa è autorizzato ad effettuare le conseguenti variazioni necessarie ai fini della gestione (c. 4).

La Relazione tecnico finanziaria spiega che l'incompatibilità tra le funzioni di assessore e le funzioni di consigliere prevista dall'articolo 1 "può dare luogo ad una spesa maggiore relativa all'ingresso di sei nuovi consiglieri in sostituzione di quelli nominati assessori. Tale spesa tuttavia è riassorbita dagli stanziamenti già presenti nel bilancio dell'Assemblea legislativa e pertanto viene coperta dalla rimodulazione degli stanziamenti tra i capitoli".

Gli oneri autorizzati per l'anno 2021, pari ad euro 620.640,00, sono stati quantificati assumendo che il costo annuale per ciascun consigliere ammonta ad euro 124.128,00 e che i consiglieri da sostituire siano cinque e non sei, in quanto "attualmente lo stanziamento è comprensivo del costo di un assessore esterno". Infatti, l'importo di euro 620.640,00 corrisponde al costo complessivo di cinque consiglieri.

La citata Relazione contiene il seguente prospetto che evidenzia le variazioni compensative in aumento ed in diminuzione necessarie sugli stanziamenti già iscritti nel bilancio del Consiglio-Assemblea legislativa

Missione/ programma	capitolo	Aumento 2020	Aumento 2021	Missione/ programma	capitolo	Riduzione 2020	Riduzione 2021
Missione 1/prog. 1	101101/1	181.500,00	384.000,00	Missione 1/prog. 1			
	101105/3	21.000,00	42.000,00		101101/3	299.820,00	300.000,00
	101101/4	81.000,00	162.000,00		101102/4		130.640,00
	101105/9				101105/9		120.000,00
	101101/11						
	101105/16				101105/16		30.000,00

	101105/20				101105/20		40.000,00
totale		299.820,00	620.640,00			299.820,00	620.640,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 15 ottobre 2019, n. 141

Osservazioni

La Relazione tecnico finanziaria si limita ad indicare i criteri di quantificazione degli oneri autorizzati per l'anno 2021, ma nulla chiarisce riguardo alla spesa autorizzata per il 2020.

Inoltre, quanto alla modalità di copertura indicata nell'articolo 10, si osserva che né la legge né la Relazione tecnico finanziaria indicano il capitolo del bilancio della Regione ove sono iscritte le risorse da utilizzare a tal fine e, di conseguenza, non ne risulta neanche verificata la disponibilità alla data di approvazione della legge.

Sulla necessità e le motivazioni dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio sui quali far gravare l'onere della spesa, si rinvia al paragrafo dedicato alla legge regionale n. 4/2019.

Inoltre, la Relazione tecnica non indica i motivi dell'eccedenza degli stanziamenti iscritti nei capitoli del bilancio del Consiglio-Assemblea legislativa formanti oggetto di riduzione.

Quanto al rinvio, per gli anni successivi al 2021, alle leggi di approvazione dei rispettivi bilanci contenuto nell'art. 10, c. 3, della legge in esame, considerato che le spese per l'attuazione di questa legge attengono al funzionamento dell'Assemblea legislativa e, quindi, costituiscono spese obbligatorie per la Regione, detto rinvio non sembrerebbe in linea con l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, che consente alle sole leggi che prevedono spese a carattere continuativo, purché non obbligatorie, di rinviare alla legge di bilancio le quantificazioni dell'onere annuo.

Riguardo a quest'ultimo rilievo, la Regione ha evidenziato¹⁷¹ che, "con il riferimento alle leggi di bilancio per gli anni successivi al triennio 2019/2021, si intendeva non già rinviare l'autorizzazione della spesa obbligatoria ai bilanci futuri, quanto piuttosto rinviare alle leggi di bilancio successive al triennio vigente, la quantificazione delle spesa, da stimare sulla base

¹⁷¹ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

della situazione concreta che andrà a definirsi a seguito della costituzione della nuova Giunta regionale, quantificando la previsione in base alle effettive esigenze.

Infatti, occorre ricordare che lo Statuto regionale si limita a fissare esclusivamente il numero massimo di assessori componenti della Giunta regionale. E' stato inevitabile, pertanto, dovendo calcolare l'impatto della novella legislativa sul bilancio vigente, senza conoscere quale potrebbe essere effettivamente il numero dei consiglieri regionali nominati assessori nella compagine della nuova Giunta regionale da dover temporaneamente sostituire (per affidare la supplenza per l'esercizio delle funzioni di consigliere al candidato cui spetterebbe il seggio ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 27/2004), stimare, in via prudenziale, nella misura massima l'aumento complessivo della spesa conseguente, ipotizzando cioè che possano essere nominati assessori soltanto consiglieri regionali.

Nello specifico del calcolo con riferimento alle singole annualità, poi, si è tenuto conto che la spesa per l'anno 2020 avrebbe dovuto essere sostenuta per soli sei mesi, in quanto, allora, il termine della legislatura era fissato al 31 maggio 2020 e l'insediamento dei nuovi organi regionale era previsto per il mese di giugno, mentre ovviamente riguardo all'annualità 2021 si è considerato l'impatto per le intere dodici mensilità dell'anno".

4.38 Legge regionale 18 novembre 2019, n. 37 "Modificazioni alla legislazione regionale in materia istituzionale" (B.U. 28 novembre 2019, n. 93)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 314/19).

A tale Proposta è stata abbinata un'ulteriore Proposta, anch'essa di iniziativa consiliare (Pdl n. 47/16).¹⁷²

¹⁷²Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi delle Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 14 novembre 2019, n. 145, la relazione illustrativa alla Pdl n. 314, la Proposta della I Commissione permanente e le Relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sul testo unificato delle proposte abbinata.

Gli articoli di questa legge contengono disposizioni definite dalla Relazione tecnica “di carattere normativo”, in quanto modificano alcune disposizioni della legge regionale n. 18/1980 in materia di referendum abrogativi e consultivi (artt. 1 e 2) e della legge regionale n. 27/2004 (art. 3). In particolare, si chiarisce che le disposizioni inerenti l’incompatibilità tra funzioni di consigliere e funzioni di assessore introdotte dalla legge regionale n. 36/2019 decorrono dall’anno 2020 (art. 3, c. 3) e viene abrogato l’art. 11 della citata legge n. 36 (art. 3, c. 5).

-L’articolo 4 reca la clausola di invarianza finanziaria.

4.39 Legge regionale 18 novembre 2019, n. 38 “Disposizioni in materia di equo compenso” (B.U. 28 novembre 2019, n. 93)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 299/19).¹⁷³

La Regione, con la presente legge, intende promuovere e valorizzare le attività professionali e garantire, nel rispetto della normativa statale ed europea vigente in materia, il diritto dei professionisti, compresi i soggetti che svolgono le professioni non organizzate disciplinate dalla legge n. 4/2013¹⁷⁴, all’equo compenso inteso quale remunerazione che deve essere proporzionata alla quantità, alla qualità, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione resa, oltre che conforme ai parametri applicabili alla specifica professione (art. 1).

-L’articolo 2 (Equo compenso e clausole vessatorie) prevede l’adozione da parte dell’Ufficio di presidenza dell’Assemblea legislativa regionale e della Giunta regionale, previa intesa, di atti di indirizzo che garantiscano il raggiungimento delle finalità sopra indicate, rivolti

¹⁷³ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale nella seduta del 14 novembre 2019, n. 145, la relazione illustrativa alla Pdl e la relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa, la Proposta della II Commissione permanente ed i pareri espressi dal Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, dal Consiglio Regionale dell’Economia e del Lavoro e dal Consiglio delle Autonomie Locali, la Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl nel testo licenziato dalla II Commissione assembleare e la scheda di analisi tecnico normativa.

¹⁷⁴ Legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate).

rispettivamente agli uffici dell'Assemblea legislativa e agli uffici della Giunta regionale, agli enti, agenzie, aziende dipendenti o vigilati e alle società partecipate dalla Regione (c. 1).

Gli atti di indirizzi devono assicurare che, nelle procedure di affidamento di lavori e servizi, i compensi professionali siano determinati sulla base dei parametri stabiliti dai decreti ministeriali adottati per le specifiche professioni, oppure siano determinati in modo proporzionato alla quantità, alla qualità e al contenuto delle caratteristiche delle prestazioni e che nei contratti di incarico professionale non siano inserite clausole vessatorie (c. 2).

Si prevede, altresì, che la Regione promuova l'adozione da parte degli enti locali di misure volte a garantire quanto previsto da questo articolo (c. 3).

-L'articolo 3 (Relazione) dispone la presentazione da parte della Giunta regionale all'Assemblea legislativa, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, di una relazione annuale che comprenda i risultati di un'attività di monitoraggio sul rispetto delle disposizioni di questa legge.

-L'articolo 4 (Disposizioni transitorie) prevede che, in sede di prima applicazione, l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa e la Giunta regionale adottino gli atti indicati all'art. 2 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge e che la prima relazione prevista all'art. 3 sia presentata entro il 31 marzo 2021.

-L'articolo 5 (Invarianza finanziaria) reca la clausola di invarianza finanziaria attestando che all'attuazione della legge "si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

Osservazioni

La Relazione tecnico finanziaria, con riferimento alle disposizioni di cui agli artt. 3 e 4, si limita ad attestare che le stesse non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto gli adempimenti ivi previsti saranno curati dalle strutture regionali competenti con le risorse umane e strumentali già presenti, ma non dà adeguata dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi rispetto alle risorse ordinarie che a legislazione vigente garantiscono l'equilibrio di bilancio.

Sui contenuti della Relazione tecnico finanziaria previsti dalla legge di contabilità¹⁷⁵ nel caso di ricorso a clausole di neutralità, si rinvia alle considerazioni svolte a commento delle leggi regionali nn. 50/2018 e 3/2019.

In ordine ai rilievi sopra riportati, la Regione, nella propria memoria¹⁷⁶, ha precisato:

“a) riguardo all'articolo 4, che lo stesso disciplina delle modalità operative di processi lavorativi già operanti all'interno della Giunta regionale ed assegnati a strutture che già si occupano di procedure concorsuali finalizzate all'espletamento delle procedure di fornitura di servizi: per questo non si rilevano significativi oneri aggiuntivi;

b) riguardo all'applicazione dell'articolo 3, che si tratta di attività di carattere ricognitivo e di monitoraggio che sarà svolta dalle medesime strutture incaricate della predisposizione delle procedure di appalto e non comporterà la predisposizione di linee di attività autonome per le quali si rende necessario il ricorso ad ulteriori unità di personale rispetto a quello normalmente impiegato nello svolgimento delle procedure suddette”.

4.40 Legge regionale 2 dicembre 2019, n. 39 “Assestamento del bilancio di previsione 2019/2021” (B.U. 3 dicembre 2019, n. 95)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 323/19).¹⁷⁷

Preliminarmente, si rileva l'inosservanza del termine del 30 giugno previsto dal punto 4.1 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (Allegato n. 4/1 al

¹⁷⁵ Legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹⁷⁶ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

¹⁷⁷ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 novembre 2019, n. 146, la relazione illustrativa e la relazione tecnica, il parere dell'Organo di revisione sulla Proposta di assestamento al bilancio di previsione 2019-2021, la Proposta della I Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio delle autonomie Locali, la nota a firma del Presidente del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro indirizzata ai Presidenti della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa, con la quale si è comunicata l'impossibilità di esprimere il parere in quanto la trasmissione del testo, approvato dalla I Commissione, “non è avvenuta in tempi compatibili con una puntuale e adeguata valutazione” e le relazioni tecnico-finanziarie sulla Pdl nel testo approvato dalla I Commissione e sulla deliberazione legislativa.

d.lgs. n. 118/2011) per la presentazione al Consiglio del disegno di legge di assestamento del bilancio, in quanto la Pdl n. 323 è stata presentata in data 22 novembre 2019.

Con riferimento all'inosservanza del termine del 30 giugno per la presentazione della proposta di legge, in sede di contraddittorio, la Regione ha evidenziato¹⁷⁸ che "tale proposta di legge ha incluso, oltre ai contenuti tecnici necessari dell'assestamento, previsti dalla normativa contabile, anche alcune variazioni di bilancio da disporsi con legge. La data di presentazione della proposta di legge ha risentito del fatto che tali variazioni erano finalizzate a reimpiegare i minori utilizzi degli stanziamenti rilevabili in prossimità della conclusione dell'esercizio".

La legge in esame apporta al bilancio di previsione gli adeguamenti connessi all'approvazione del rendiconto generale 2018, in particolare l'aggiornamento dei residui attivi e passivi (art. 1), della giacenza di cassa (art. 2), del saldo finanziario a chiusura dell'esercizio 2018 (art. 3) e l'adeguamento delle autorizzazioni alla contrazione di mutui alle risultanze del conto consuntivo dell'anno 2018 (art. 4).

Di seguito sono evidenziate le disposizioni rilevanti ai fini della presente analisi.

-L'articolo 5 reca modifiche alla l. reg. n. 35/2001.¹⁷⁹

Il comma 1, in particolare, modifica l'art. 1, co. 4, lett. a) della legge citata, sostituendo il richiamo nel testo al precedente D.M. del 12 dicembre 2000 con il nuovo decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 febbraio 2019 che stabilisce, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, le nuove tariffe dei premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dei dipendenti.

La norma oggetto di modifica individua le categorie di soggetti nei confronti dei quali non trova applicazione l'aumento dell'aliquota IRAP.

Il comma 2 dell'articolo in esame modifica l'art. 1, c. 5 bis della l. reg. n. 35/2001, sostituendo, anch'esso, il richiamo al precedente D.M. del 12 dicembre 2000 col nuovo decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 27 febbraio 2019.

¹⁷⁸ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

¹⁷⁹ Legge regionale 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive).

La norma oggetto di modifica prevede una riduzione dell'aliquota IRAP nei confronti di alcune categorie di soggetti ivi elencate a condizione che non sia aumentato rispetto all'anno precedente il tasso di premio per l'assicurazione INAIL.

Il comma 3 stabilisce la decorrenza dell'applicazione delle disposizioni di cui ai due commi precedenti dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2018.

Il comma 4 stima in euro 98.000,00 il minore gettito derivante dal presente articolo "per l'esercizio 2019 del bilancio di previsione 2019-2021, computato nello stanziamento iscritto al Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" e già compensato nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione 2019-2021".

La Relazione tecnico finanziaria evidenzia che dall'applicazione della norma di cui al comma 2 dell'articolo in esame dovrebbe aumentare il numero dei potenziali beneficiari delle agevolazioni Irap. Pertanto, si è stimata la variazione in diminuzione del gettito Irap pari ad euro 98.000,00 per l'esercizio 2019. Ai fini della valutazione dei relativi effetti finanziari, le elaborazioni sono state basate sui dati contenuti nelle dichiarazioni Irap presentate nel 2018 - anno di imposta 2017. La citata Relazione, inoltre, attesta che la copertura è garantita dalla rimodulazione delle spese riportate nella tabella allegata a questa legge e contiene il seguente prospetto

Tirolo/ categoria	n. capitolo	Denominazione	Stime 2019
1	1101010023 ¹⁸⁰	IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (IRAP) -GETTITO DERIVANTE DALLA MANOVRA FISCALE L.R. 35/2001-ART. 1 L.R. 25/03 - ART. 30 L.R. 2/04 -ART. 25 L.R. 2/06 -ART. 11 L.R. 20/2011	-98.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 novembre 2019, n. 146

-L'articolo 6 reca modifiche alle leggi regionali nn. 26/1996¹⁸¹ e 31/2018¹⁸².

¹⁸⁰ Dalla variazione al Bilancio Finanziario Gestionale 2019-2021, approvata con d.g.r. n. 1493 del 28 novembre 2019 in attuazione della deliberazione legislativa "Assessment del bilancio di previsione 2019-2021", risulta una riduzione dello stanziamento di competenza per l'anno 2019 del capitolo 1101010023 per euro 3.365.000,00.

¹⁸¹ Legge regionale 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale).

¹⁸² Legge regionale 31 luglio 2018, n. 31 (Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 17 luglio 1996, n. 26 "Riordino del Servizio sanitario regionale" e 20 giugno 2003, n. 13 "Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale")

Il comma 1 dispone la sostituzione del comma 1.1 dell'art. 4 della l. reg. n. 26/1996, precedentemente inserito dalla l. reg. n. 31/2018, con due nuovi commi: il primo precisa la funzione di direzione e coordinamento operativo della centrale unica di risposta (CUR) per la gestione del Numero di emergenza unico europeo 112 (NUE 112) spettante all'Agenzia Regionale Sanitaria (nuovo comma 1.1) ed il secondo prevede che la Regione assicuri la gestione del Servizio NUE 112, avvalendosi o di proprio personale o anche di società interamente partecipate (nuovo comma 1.2).

Il comma 2 dell'articolo in esame prevede la sostituzione del comma 4 dell'art.3 della l. reg. n. 31/2018 con un ulteriore comma 4 che, per gli anni successivi al 2020, individua la copertura delle spese derivanti dalla citata legge n. 31 "nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari".

Il successivo comma 4 dispone l'inserimento, dopo il comma 4 appena citato, del comma 4 bis, per il quale "a decorrere dagli anni successivi al 2020 gli oneri annuali obbligatori derivanti da questa legge, quantificati in euro 1.700.000,00, trovano copertura a carico delle risorse del Fondo sanitario iscritte nella Missione 13, Programma 1, dello stato di previsione della spesa".

Dalla Relazione tecnica si evince che da queste modifiche non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale rispetto a quelli già previsti per le medesime finalità dall'articolo 3 della l. reg. n. 31/2018¹⁸³ e che, per l'annualità 2021, gli oneri risultano già iscritti a carico del capitolo n. 2130110594.

Missione/ programma	n. capitolo	Denominazione	Stime 2021
13 01	2130110594	CONTRIBUTO ALL'AGENZIA SANITARIA REGIONALE NELLE SPESE DI GESTIONE - ANNO 2021	4.000.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 novembre 2019, n. 146

¹⁸³Effettivamente, l'articolo 3 della l. reg. n. 31/2018, al comma 1, autorizza per gli anni 2019 e 2020 la spesa per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1 della stessa legge e, ai commi 2 e 3, ne individua le modalità di copertura per le stesse annualità.

Effettivamente, nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021" (d.g.r. n. 1795 del 27 dicembre 2018) risulta, al cap. 2130110594 "Contributo all'Agenzia Sanitaria Regionale nelle spese digestione - anno 2021", lo stanziamento di competenza per l'anno 2021 pari ad euro 4.000.000,00.

Osservazioni sull'art. 6

Nella Relazione tecnico-finanziaria non si fa menzione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri a regime determinati in euro 1.700.000,00, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

Riguardo all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019¹⁸⁴.

-L'articolo 10 riconosce la legittimità di due debiti fuori bilancio.

In particolare, il comma 1 riconosce legittimo, ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. e) del d. lgs. n. 118/2011, il debito fuori bilancio di euro 39.996,45 nei confronti dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale Umbria e Marche (IZSUM) per le attività espletate nell'ambito del progetto "Piano di monitoraggio per la ricerca delle diossine negli alimenti di origine animale". La stessa norma individua la copertura degli oneri derivanti dalla sua attuazione negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019-2021, annualità 2019, Missione 13, Programma 02, capitolo di spesa 2130210044.

Dalla Relazione tecnico finanziaria si evince che la reiscrizione della somma necessaria nel capitolo appena citato è avvenuta, nel corso del 2019, con d.g.r n. 1084 del 16 settembre 2019.

Il comma 2 dell'articolo in esame riconosce legittimo, ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. a) del d. lgs. n. 118/2011, il debito fuori bilancio di euro 2.400.000,00 inerente l'esecuzione della sentenza del Tribunale di Ancona n. 879/1993 emessa in favore della Provincia di Pesaro e Urbino per il riconoscimento di contributi per la manutenzione delle strade provinciali.

¹⁸⁴ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

La stessa norma individua la copertura degli oneri derivanti dalla sua attuazione negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019-2021, annualità 2019, Missione 10, Programma 05, capitolo di spesa 2100510049.¹⁸⁵

-L'articolo 11 attribuisce il formale vincolo di destinazione alla spesa di investimento nell'ambito della Missione 01, Programma 03, alle entrate in conto capitale, straordinarie e di natura non ricorrente, iscritte al Titolo 4 "Entrate in conto capitale", tipologia 05 "Altre entrate in conto capitale" accertate ed incassate per euro 22.668,58 a carico del capitolo 1405030001, come rappresentato nel seguente prospetto contenuto nella Relazione tecnico finanziaria

n. capitolo	2019	Note
2010320016 ¹⁸⁶	22.668,58	Quota entrate in c/capitale annualità 2019 - 1405030001 ¹⁸⁷

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 novembre 2019, n. 146

-L'articolo 14 approva le modifiche apportate alle tabelle C, D ed E allegate alla l. reg. 51/2018¹⁸⁸ e alla tabella A allegata alla l. reg. 52/2018¹⁸⁹.

Le citate tabelle C, D ed E allegate alla l. reg. 51/2018 concernono, rispettivamente, le "Autorizzazioni di spesa", i "Cofinanziamenti regionali a programmi statali" ed i "Cofinanziamenti regionali a programmi comunitari" e la tabella A allegata alla l. reg. 52/2018 contiene l'"Elenco delle spese autorizzate con il bilancio 2019/2021 quantificate annualmente con legge di approvazione di bilancio".

¹⁸⁵ Dalla Variazione al Bilancio Finanziario Gestionale 2019-2021, approvata con d.g.r. n. 1493 del 28 novembre 2019 in attuazione della deliberazione legislativa "Assestamento del bilancio di previsione 2019-2021", risulta un aumento dello stanziamento di competenza e di cassa per l'anno 2019 del capitolo 2100510049 per euro 2.400.000,00.

¹⁸⁶ Dalla Variazione al Bilancio Finanziario Gestionale 2019-2021, approvata con d.g.r. n. 1493 del 28 novembre 2019 in attuazione della deliberazione legislativa "Assestamento del bilancio di previsione 2019-2021", risulta una variazione in aumento sia di competenza che di cassa per l'anno 2019 a carico del capitolo 2010320016 "Spese per l'acquisto di strumenti ed attrezzature d'ufficio" per euro 22.668,58.

¹⁸⁷ Dalla Variazione al Bilancio Finanziario Gestionale 2019-2021, approvata con d.g.r. n. 1493 del 28 novembre 2019 in attuazione della deliberazione legislativa "Assestamento del bilancio di previsione 2019-2021", risulta un aumento dello stanziamento di competenza e di cassa per l'anno 2019 del capitolo 1405030001 "Recuperi vari-entrate in conto capitale dovute a rimborsi, recuperi e restituzioni di somme non dovute o incassate in eccesso da Amministrazioni Centrali", per euro 22.668,58.

¹⁸⁸ Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del Bilancio 2019/2021 della Regione Marche. Legge di stabilità 2019".

¹⁸⁹ Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 52 "Bilancio di previsione 2019/2021".

-L'articolo 15 approva le variazioni in aumento e in diminuzione apportate allo stato di previsione dell'entrata e della spesa 2019/2021.

-L'articolo 17 (Copertura finanziaria) stabilisce che "Ai maggiori oneri finanziari derivanti dalle variazioni autorizzate in questa legge si fa fronte con le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa iscritte nel bilancio di previsione 2019-2021 e con le variazioni di entrata iscritte nello stato di previsione dell'entrata, come risulta dagli allegati di questa legge".

Osservazioni generali

Dai prospetti e riepiloghi generali riferiti alle entrate e alle spese ed allegati alla legge di cui trattasi, si desume il rispetto del pareggio finanziario di competenza richiesto dall'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011 per l'approvazione dei bilanci di previsione.

Tuttavia, il citato art. 40 ed il paragrafo 9.10 del "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" (all. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) prevedono che il bilancio di previsione, oltre ad essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese e a garantire un fondo di cassa finale non negativo, debba prevedere un equilibrio di parte corrente tra le previsioni di competenza relative alle spese correnti e le previsioni di competenza relative dei primi tre titoli delle entrate.

Pertanto, oltre al pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, devono essere assicurati gli equilibri interni, che devono permanere in tutte le fasi del ciclo di bilancio. Invece, dall'allegato 9 alla legge in esame recante il "Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio" risulta, a seguito della legge di assestamento in esame, la previsione, per l'anno 2020, di un saldo di parte corrente negativo (euro -52.002.262,76) e di un saldo di parte capitale positivo (euro 52.002.262,76).

Al riguardo, in sede di contraddittorio, la Regione ha evidenziato¹⁹⁰ che "L'eccezione del margine corrente nell'annualità 2020 deriva dall'estinzione di un prestito obbligazionario emesso con profilo bullet, assistito da derivato di ammortamento.

¹⁹⁰ V. nota del Servizio finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

Risorse

Secondo quanto previsto dal D.Lgs. 118/2011, allegato 4/2, paragrafo 3.23, il rimborso del prestito viene registrato nel Titolo IV della spesa, mentre la corrispondente entrata derivante dalla chiusura del derivato di ammortamento, di pari importo, viene registrata nel Titolo V dell'entrata.

Per effetto di tale contabilizzazione l'entrata derivante dalla chiusura del derivato di ammortamento non concorre agli equilibri di parte corrente, conseguentemente nel "Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio" si determina un saldo di parte corrente negativo, esattamente compensato dall'equilibrio di parte capitale.

Poiché tale circostanza deriva dal fatto che la normativa non prevede specifiche disposizioni per la rilevazione degli equilibri nel caso di estinzione di un prestito obbligazionario bullet assistito da derivato di ammortamento, a partire dal Bilancio di previsione 2020-2022 si è provveduto ad affiancare al "Prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio" calcolato come sopra illustrato, una seconda versione di detto prospetto che tenesse conto della peculiarità dell'estinzione del prestito obbligazionario.

In particolare, l'entrata relativa all'estinzione del derivato è stata riportata tra le entrate correnti (analogamente a quanto avviene nel caso di estinzione anticipata del debito), come contropartita della correlata spesa derivante dalla chiusura del derivato di ammortamento. Tale seconda versione del prospetto evidenzia un saldo positivo di parte corrente, esattamente uguale al saldo negativo nella parte capitale.

Si sottolinea, al riguardo, che il Collegio dei revisori dei conti, nell'ambito del parere sulla proposta di legge di Assestamento al bilancio 2020-2022, ha affermato di ritenere corretto l'operato della Regione, che ha prodotto due differenti prospetti degli equilibri e ha giudicato il secondo prospetto (quello che fa concorrere l'entrata tra le entrate correnti) come più rispondente alla situazione reale. Viene infatti riportato nel parere: "Poiché il Principio contabile non prevede specifiche disposizioni in merito alla contabilizzazione della fattispecie sopra indicata, prevedendo invece disposizioni puntuali solo per il caso dell'estinzione anticipata, si ritiene corretto l'operato della Regione che ha prodotto due differenti prospetti

degli equilibri: nel silenzio della norma e in attesa di un intervento del legislatore al riguardo, è parere del Collegio che il secondo prospetto (quello che fa concorrere l'entrata tra le entrate correnti) sia più rispondente alla situazione reale"" .

4.41 Legge regionale 17 dicembre 2019, n. 40 “Modifiche di disposizioni in tema di sviluppo economico ed attività produttive” (B.U. 19 dicembre 2019, n. 103)

La Proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 322/19)¹⁹¹.

Dalla scheda di analisi tecnico normativa si evince che “La proposta di legge si è resa necessaria a seguito dei rilievi mossi dal Governo italiano ad alcuni contenuti della legge regionale 33/2019 “Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo”, relativamente, in particolare all'inquadramento giuridico del servizio di alloggio e di prima colazione a bordo di imbarcazioni, c.d. “boat & break-fast” che, ad avviso di più amministrazioni centrali, non può essere oggetto di una legge regionale...Tali rilievi hanno dato luogo alla proposta di modifica, al fine di evitare l'impugnativa da parte del Governo italiano...Nel corso dell'esame in Commissione sono stati presentati due emendamenti ad altre leggi regionali, la legge regionale 6/2005 “Legge forestale regionale”, e la legge regionale 5 /2011 “Interventi regionali per il sostegno e la promozione di osterie, locande, taverne e spacci di campagna storici”. Le modifiche sono apparse opportune per migliorare l'applicazione delle due leggi”.

-L'articolo 6 contiene la clausola di invarianza finanziaria.

La Relazione tecnico finanziaria motiva l'invarianza di tutte le disposizioni della presente legge attestando il carattere normativo delle stesse.

¹⁹¹ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti testi delle Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 17 dicembre 2019, n. 148, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della II Commissione permanente, il parere espresso dal Consiglio delle Autonomie Locali, la scheda di analisi tecnico-normativa le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sul testo della Proposta modificato dalla II Commissione permanente.

4.42 Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 41 “Disposizioni per la formazione del bilancio 2020/2022 della Regione Marche (Legge di stabilità 2020)” (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 330/19).¹⁹²

Si osserva che, nel sito della Regione Marche, tra i documenti concernenti l'iter della legge in esame, non è presente la Relazione tecnico-finanziaria sulla deliberazione legislativa.

Ciò comporta che in relazione ad alcune disposizioni della legge in esame, o perché modificate nel corso dell'iter legislativo o perché assenti nella Proposta di legge ma presenti nel testo della deliberazione legislativa, la Relazione tecnica sulla Pdl non contiene gli elementi richiesti dall'art. 17 della legge n. 196/2009.

Ai sensi del punto 4.1 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), il disegno di legge di stabilità regionale dev'essere presentato al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.

Dal sito delle norme della Regione Marche si evince che la citata Pdl n. 330 è stata presentata in data 16 dicembre 2019 e, pertanto, oltre i termini sopra indicati (tenuto conto che il disegno di legge di bilancio dello Stato risulta presentato il 2 novembre 2019).

Con riferimento all'inosservanza del termine del 31 ottobre per la presentazione della proposta di legge, in sede di contraddittorio, la Regione ha precisato¹⁹³ che “tale slittamento è derivato dalla necessità di acquisire, ai fini della predisposizione della proposta di legge, il contenuto sia del disegno di legge di bilancio dello Stato, sia dei suoi successivi aggiornamenti (emendamenti), al fine di predisporre il bilancio regionale in coerenza con il quadro finanziario nazionale e con le disposizioni statali aventi effetti sulla finanza regionale”.

¹⁹² Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 dicembre 2019, n. 149, la relazione illustrative e la relazione tecnica alla Pdl contenente la scheda economico-finanziaria, la Proposta della I Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro e dal Consiglio delle Autonomie Locali.

¹⁹³ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

L'art. 36, c. 4 del d.lgs. n. 118/2011¹⁹⁴ ed il punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011) stabiliscono i contenuti e le funzioni della legge di stabilità regionale.¹⁹⁵

Si osserva che la legge regionale di contabilità¹⁹⁶ non è completamente in linea col dettato normativo del d.lgs. n. 118 a questo riguardo, in quanto l'art. 5 fa ancora riferimento alla legge finanziaria ed ai suoi contenuti.¹⁹⁷

¹⁹⁴ Art. 36, c. 4 del d. lgs. n. 118/2011:

La regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1 al presente decreto.

¹⁹⁵ Paragrafo 7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011:

“La legge di stabilità regionale.

In connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, le regioni adottano una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. Essa provvede, per il medesimo periodo:

- a. alle variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- b. al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- c. alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d. con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- e. alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- f. norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
- g. le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno.

La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente.

Con gli eventuali progetti di legge collegati possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR e la relativa Nota di aggiornamento.

In un'unica sessione sono approvati il progetto di legge di stabilità, il progetto di legge di bilancio e gli eventuali progetti di legge collegati.”

¹⁹⁶ Legge regionale 11 dicembre 2001, n. 31 “Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione”.

¹⁹⁷ Legge regionale 11 dicembre 2001, n. 3

Art. 5 (Legge finanziaria):

1. La Regione, dopo aver consultato il Consiglio delle autonomie locali ed il Comitato economico e sociale, adotta, in connessione con le esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge finanziaria contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo contemplato nel bilancio pluriennale. Essa detta norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e può operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio della Regione.

2. La legge finanziaria:

A tale riguardo, la Regione ha comunicato¹⁹⁸ che si provvederà ad aggiornare le parti della legge di contabilità regionale riguardanti la legge finanziaria.

-L'articolo 1 (Quadro di riferimento finanziario), conformemente a quanto previsto dal citato punto 7¹⁹⁹, definisce il quadro finanziario di riferimento del periodo 2020/2022.²⁰⁰

Gli importi delle entrate previsti per il triennio 2020/2022 contenuti nella Pdl e non modificati dalla I Commissione permanente in sede referente non corrispondono a quelli riportati nel testo della deliberazione legislativa.²⁰¹

Al riguardo la Regione, nel corso del contraddittorio, ha ammesso²⁰² che "il testo redatto dalla Commissione, per mero errore materiale, non ha recepito nell'articolo 1 le variazioni approvate con gli emendamenti della medesima Commissione. Il testo definitivo dell'articolo 1, relativo al quadro finanziario di riferimento, riporta correttamente i dati finali dell'intero iter di approvazione, frutto del consolidamento dei dati della proposta e di tutti gli emendamenti approvati".

a) determina la quota da iscrivere nel bilancio per le leggi di spesa di natura continuativa o ricorrente la cui quantificazione è ad essa rinviata;

b) determina, per le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, le quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;

c) stabilisce l'eventuale riduzione, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, delle autorizzazioni legislative di spesa;

d) dispone l'eventuale rifinanziamento, per l'anno cui essa si riferisce, delle leggi regionali di spesa;

e) dispone l'eventuale variazione delle aliquote e delle altre misure relative alle imposte, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce.

3. La legge finanziaria può disporre semplificazioni procedurali, integrazioni e adattamenti alla normativa regionale in coerenza con gli obiettivi della programmazione, nel quadro della compatibilità finanziaria.

4. La legge finanziaria non può contenere norme di carattere ordinamentale ed organizzativo.

¹⁹⁸ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

¹⁹⁹ Punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

²⁰⁰ Art. 1 (Quadro finanziario di riferimento)

1. Ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), paragrafo 7 dell'allegato 4/1, il quadro finanziario del periodo 2020/2022 è definito come segue:

a) previsione entrate - anno 2020: euro 5.109.264.021,77;

b) previsione entrate - anno 2021: euro 4.056.234.799,18;

c) previsione entrate - anno 2022: euro 3.947.485.339,54.

²⁰¹ L'art. 1 della Pdl n. 330/2019 definisce il quadro finanziario del periodo 2020/2022 come segue:

a) previsione entrate - anno 2020: euro 5.074.189.339,77;

b) previsione entrate - anno 2021: euro 4.100.469.652,68;

c) previsione entrate - anno 2022: euro 3.836.018.929,47.

²⁰² V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

-L'articolo 2 (Autorizzazioni di spesa), commi 1, 2, 3 e 4 autorizza per gli anni 2020, 2021 e 2022 il rifinanziamento di leggi regionali scadute indicate nella Tabella B; le spese per la realizzazione degli interventi indicati nella Tabella C; i cofinanziamenti regionali di programmi statali per gli importi indicati nell'allegata Tabella D; i cofinanziamenti regionali di programmi comunitari per gli importi indicati nell'allegata Tabella E²⁰³.

Osservazioni sull'art. 2

Preliminarmente si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica alla Pdl si evince chiaramente a quale/i delle tipologie contenutistiche indicate nel citato punto 7²⁰⁴siano riconducibili le spese per gli interventi indicati nelle Tabelle menzionate dall'articolo in esame²⁰⁵.

Inoltre, la legge non quantifica gli oneri derivanti complessivamente dalla disposizione.

Quanto alla modalità di copertura individuata dal successivo art. 17 della legge in esame, che fa rinvio genericamente ed integralmente alle "risorse iscritte nel bilancio di previsione 2020/2022, stato di previsione dell'entrata", si osserva che la stessa non appare pienamente conforme alle previsioni di cui al citato punto 7²⁰⁶, per il quale "La legge di stabilità trae il riferimento necessario, per la dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni annuali e pluriennali di spesa da essa disposte, dalle previsioni del bilancio a legislazione vigente".

Pertanto, ai fini della dimostrazione della copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa contenute nella legge in esame, quest'ultima e le relative relazioni tecniche avrebbero dovuto quantificare gli oneri ed evidenziarne la coerenza con le previsioni di bilancio.

Con riferimento all'articolo 2, la Regione ha precisato²⁰⁷ che "gli oneri autorizzati dalla disposizione sono quantificati per ciascun intervento e che l'autorizzazione delle spese elencate nelle singole tabelle è identificata a livello di Missione e Programma, il che ne

²⁰³ Le Tabelle B, C, D ed E sono allegate alla legge in esame.

²⁰⁴ Punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

²⁰⁵ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²⁰⁶ V. nota precedente.

²⁰⁷ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

garantisce la coerenza con le previsioni di bilancio. Si evidenzia poi che, in linea generale, in attuazione del principio di unità del bilancio, le spese autorizzate per gli importi specificati nelle tabelle e iscritte nelle Missioni e nei Programmi di bilancio trovano integrale copertura nel complesso unitario delle entrate iscritte nello Stato di previsione delle entrate, come evidenziato dal prospetto dimostrativo dell'equilibrio di bilancio".

-L'articolo 3 (Anticipazione finanziaria per fronteggiare la crisi sismica), al fine di garantire la continuità degli interventi connessi agli eventi sismici che hanno colpito la Regione Marche a far data dal 24 agosto 2016, autorizza, per l'anno 2020, un'anticipazione straordinaria di euro 20 milioni (c. 1).

Le successive disposizioni prevedono che, alla copertura della spesa, iscritta in aumento della Missione 11, Programma 2, si provveda con le risorse che vengono iscritte al Titolo 5, Tipologia 2, Categoria 1, dello stato di previsione dell'entrata del bilancio 2020/2022 (c. 2) e che le risorse anticipate confluiscono nella contabilità speciale numero 6023, aperta in attuazione dell'ordinanza Capo del Dipartimento della Protezione Civile n. 388 del 26 agosto 2016, attraverso la quale vengono finanziati gli interventi necessari a fronteggiare la situazione emergenziale (c. 3).

Al recupero delle somme anticipate si provvederà entro sessanta giorni dall'effettivo accredito dei fondi statali e comunque non oltre il 30 novembre 2020 (c. 4).

Osservazioni sull'art. 3

Anche con riferimento alla spesa autorizzata dalla norma in esame, né dalla legge né dalla Relazione tecnica è possibile desumere a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del citato Principio contabile²⁰⁸ la stessa sia riconducibile²⁰⁹.

Nella Relazione tecnica alla Proposta di legge sono presenti i seguenti prospetti:

Titolo/ Categoria	N. capitolo	Denominazione	Stanziamiento 2020
	150210002	RISCOSSIONE/RECUPERO ANTICIPAZIONE	20.000.000,00

²⁰⁸ Punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

²⁰⁹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

1/ 502		CONCESSA PER FRONTEGGIARE LA CRISI SISMICA INIZIATA IL 24 AGOSTO 2016 - CNI 2017	
--------	--	--	--

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamiento 2020
2/11	2110230001	CONCESSIONE ANTICIPAZIONE PER FRONTEGGIARE LE SPESE CONNESSE ALLA CRISI SISMICA INIZIATA IL 24 AGOSTO 2016 - CNI 2017	20.000.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022" (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019) risultano effettivamente, al cap. 2110230001 "Concessione anticipazione per fronteggiare le spese connesse alla crisi sismica iniziata il 24 agosto 2016", gli stanziamenti di competenza e di cassa per l'anno 2020 pari ad euro 20.000.000,00, mentre non risulta esistente il capitolo di entrata n. 150210002 indicato nel prospetto sopra riportato.

Le risorse per l'anno 2020, pari ad euro 20.000.000,00, relative alla "Riscossione/recupero anticipazione concessa per fronteggiare la crisi simica iniziata il 24 agosto 2016", sono, invece, allocate nel citato Bilancio finanziario gestionale al capitolo 1502010002.

Si rileva altresì l'assenza nella Relazione tecnica dell'indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", richiesta dall'art. 17 della l. n. 196/2009.

Riguardo all'omessa indicazione dei criteri di quantificazione degli oneri, si rinvia alle considerazioni svolte a commento della legge regionale n. 1/2019.

Riguardo al contenuto di cui al presente articolo, la Regione ha precisato che "la disposizione è stata inserita per fronteggiare l'eventualità di ritardi nel trasferimento per cassa, da parte del Dipartimento nazionale della Protezione civile, dei fondi relativi alla Contabilità speciale n. 6023 (aperta per fare fronte agli interventi emergenziali post Sisma 2016) ed evitare l'interruzione dell'azione dei diversi Soggetti attuatori individuati dall'OCDPC n. 388/2016 (in particolare della Regione Marche e di tutti gli Enti locali. La quantificazione in euro 20.000.000,00 è stata effettuata valutando l'andamento della spesa per gli interventi

emergenziali nell'anno precedente, in modo da garantire la continuità in caso di ritardo dell'attivazione del trasferimento dei fondi da parte dello Stato.

Ad integrazione si evidenzia che, nel corso del 2020, le risorse per l'alimentazione della contabilità speciale n. 6023 sono state puntualmente erogate e pertanto, non essendosi verificato alcun ritardo, non è stato necessario ricorrere all'utilizzo dell'anticipazione autorizzata dalla disposizione in esame".

-L'articolo 4 (Modifica alla l.r. 35/2001) reca modifiche al comma 5 bis dell'articolo 1 della l. reg. n. 35/2001²¹⁰, che comportano la proroga dell'agevolazione relativa alla riduzione dell'aliquota Irap al 4,13 per cento, in scadenza nel periodo di imposta in corso al 31/12/2019, per ulteriori tre periodi di imposta a partire dal 2020 e fino al 2022 (c. 1).

Il comma 3 dell'articolo in esame prevede che dalla sua applicazione derivi un minore gettito stimato in euro 500.000,00, per ciascun esercizio del bilancio di previsione 2020/2022, computato nello stanziamento iscritto al titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" e già compensato nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione 2020/2022.

La Relazione tecnica alla Proposta di legge attesta che la stima del minor gettito è stata effettuata "sulla base delle elaborazioni dei dati delle dichiarazioni Irap anno di imposta 2017 - Cruscotto delle entrate tributarie" e reca il seguente prospetto:

Titolo/ Categoria	N. capitolo	Denominazione	Stime 2020	Stime 2021	Stime 2022
1	1101010023	Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) - Gettito derivante dalla manovra fiscale - L.R. 35/2001 - ART. 1 L.R. 25/03 - ART. 30 L.R. 2/04 - ART. 25 L.R. 2/06 - ART. 11 L.R. 20/2011	-500.000,00	-500.000,00	-500.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

²¹⁰ Trattasi della legge regionale 19 dicembre 2001, n. 35 (Provvedimenti tributari in materia di addizionale regionale all'IRPEF, di tasse automobilistiche e di imposta regionale sulle attività produttive).

-L'articolo 5 (Modifica alla l.r. 49/2013) dispone la sostituzione della lettera f) del comma 2 dell'articolo 7 della legge regionale 23 dicembre 2013, n. 49 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione - Legge finanziaria 2014) con la seguente:

“f) mancanza di documentazione successivamente sanata, non oltre il termine di prescrizione o decadenza previsto dalla singola legge d'imposta;”.

Con riferimento a tale norma, la Relazione tecnica attesta che “con tale modifica, ci si uniforma alla normativa statale in materia di autotutela per i tributi dell'amministrazione finanziaria che prevede, all'articolo 2 del d.m. 37/1997, tra i vizi per i quali può essere disposto l'annullamento d'ufficio, la “mancanza di documentazione successivamente sanata, non oltre i termini di decadenza”.

Osservazioni sull'art. 5

Considerato il carattere normativo di questa disposizione, suscita perplessità il suo inserimento nella legge regionale di stabilità, in quanto il punto 7 del citato Principio contabile²¹¹, al punto f), esclude espressamente dai possibili contenuti della legge di stabilità le norme “a carattere ordinamentale”.

Al riguardo, la Regione ha evidenziato²¹² che la disposizione in esame è stata inclusa nella legge di stabilità per omogeneità rispetto ad altre norme di carattere tributario.

-L'articolo 6 (Immobili iscritti al patrimonio disponibile) prevede che sia riportato, in allegato 1, l'elenco dei beni immobili appartenenti al patrimonio disponibile della Regione.

Osservazioni sull'art. 6

La Relazione tecnica alla Pdl, a commento di tale disposizione, attesta che “le ragioni dell'allegazione in bilancio sono esclusivamente riferibili alla produzione degli effetti di cui

²¹¹ Punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011).

²¹² V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

all'articolo 58 del d.l. 112/2008 e, in particolare, alle facilitazioni normative previste per la gestione/dismissione di detti immobili”.

Considerato il carattere normativo di questa disposizione, si rinvia alle osservazioni svolte con riferimento all'articolo 5.

Con riferimento a questo articolo, la Regione ha precisato che “la disposizione trova fondamento nell'articolo 58 del d.l. 112/2008, il quale, al comma 1, prevede che le Regioni (oltre agli altri enti territoriali e agli altri enti pubblici ivi menzionati) alleghino il Piano delle alienazioni e valorizzazioni al bilancio.

A partire dalla prossima sessione di bilancio si provvederà ad allegare il suddetto elenco alla legge di bilancio, anziché alla legge di stabilità”²¹³.

-L'articolo 7 (Cessione complesso immobiliare “ex Hotel Marche di Tolentino”) autorizza la Giunta regionale al compimento degli atti necessari alla cessione al Comune di Tolentino del complesso immobiliare denominato “ex Hotel Marche di Tolentino” e prevede che detta cessione sia subordinata alla stipulazione di un accordo di programma di cui si provvede a disciplinare i contenuti.

Osservazioni sull'art. 7

La Relazione tecnica alla Pdl, a commento di tale disposizione, attesta che “Allo stato attuale non appare necessario correlare la disposizione ordinamentale con specifici effetti di ordine contabile - finanziario, poiché dalla previsione di legge non discende direttamente alcun obbligo da parte della Regione, né in ordine alla cessione né in ordine ai valori economico-finanziari in questione. Tali aspetti sono rimessi, infatti, sia nell'an sia nel *quantum* all'accordo di programma che dovrà eventualmente disciplinare la cessione”.

Considerato il carattere “ordinamentale” di questa disposizione, riconosciuto implicitamente dalla Relazione tecnica stessa, si rinvia alle osservazioni svolte con riferimento all'articolo 5.

²¹³ V. nota precedente.

Al riguardo, la Regione ha attestato²¹⁴ che la disposizione è stata inserita nella legge di stabilità “in quanto, pur essendo ben vero che in sede autorizzativa non era possibile definire nell’*an* e nel *quantum* i valori economico-finanziari in questione, la legge autorizzativa andava potenzialmente a incidere su una diminuzione patrimoniale”.

-L’articolo 8 (Modifica alla l.r. 31/2001) dispone la soppressione delle parole “previo parere della competente commissione assembleare” al comma 1 dell’articolo 48 bis della legge regionale n. 31/2001. In tal modo, viene eliminato il parere della commissione assembleare dal regolamento di Giunta regionale inerente la disciplina delle forme e dei criteri dei visti contabili.

Osservazioni sull’art. 8

Considerato il carattere normativo di questa disposizione, si rinvia alle osservazioni svolte con riferimento all’articolo 5.

In fase di contraddittorio, la Regione ha posto in evidenza che “detta disposizione modifica marginalmente un processo di delegificazione già disposto dall’articolo 48 bis della L.R. 31/2001. Deve farsi presente, in proposito, la stretta connessione di tale ultima legge (Ordinamento contabile della Regione Marche e strumenti di programmazione) con le materie afferenti il bilancio e la contabilità”.²¹⁵

-L’articolo 9 (Modifica alla l.r. 35/2016) reca modifiche alla l. reg. n. 35/2016²¹⁶, per effetto delle quali l'esenzione dal pagamento della Tassa Automobilistica regionale, già prevista per i proprietari di nuovi autoveicoli con alimentazione ibrida benzina-elettrica o gasolio-elettrica, inclusiva di alimentazione termica, o benzina-idrogeno immatricolati per la prima volta nel corso degli anni 2017, 2018 e 2019, viene estesa anche ai proprietari dei medesimi autoveicoli immatricolati nel 2020.

²¹⁴ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

²¹⁵ V. nota precedente.

²¹⁶ Legge regionale 30 dicembre 2016, n. 35 (Disposizioni per la formazione del bilancio 2017/2019 della Regione Marche. Legge di stabilità 2017).

Il comma 2 dell'articolo in esame attesta che dall'applicazione di questa norma deriva un minore gettito stimato in euro 369.000,00 per l'esercizio 2020, in euro 402.000,00 per ciascuno degli esercizi 2021 e 2022 del bilancio di previsione 2020/2022, computato nello stanziamento iscritto al Titolo 1 "Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa" e già compensato nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione 2020/2022.

Osservazioni sull'art. 9

La disposizione appena esaminata non viene menzionata nella Relazione tecnica alla Pdl in quanto non era presente nella Proposta di legge. Non essendo stata predisposta, come detto, la Relazione tecnica sulla deliberazione legislativa, si rileva per tale disposizione l'assenza degli elementi richiesti dall'art. 17 della l. n. 196/2009 ed, in particolare, dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri" in tal caso rappresentati dalle minori entrate.

A tale riguardo, la Regione ha riferito²¹⁷ "che la stima è stata effettuata sulla base dell'elaborazione dei dati sui veicoli ibridi, presenti nell'archivio regionale delle tasse automobilistiche, prevedendo per il 2020 un *trend* in aumento del 50% delle immatricolazioni dei veicoli ibridi, rispetto al 2019 (il cui minor gettito previsto era di euro 246.000,00, a seguito di quanto previsto dall'articolo 8 della L.R. n. 51/2018). Alla luce di quanto sopra, la perdita di gettito per il 2020, relativa al primo periodo fisso, è stata stimata in euro 369.000,00. Per gli anni 2021 e 2022 la perdita di gettito a regime è stata stimata in euro 402.000,00 in quanto l'esenzione era riferita all'intera annualità".

-L'articolo 10 (Finalizzazione di spesa) è volto a finalizzare la somma di euro 30.000,00, compresa nell'autorizzazione di spesa per l'anno 2020 della legge regionale 6 agosto 1997, n. 51 (Norme per il sostegno dell'informazione e dell'editoria locale) iscritta nella Missione 01, Programma 01, alla concessione di contributi agli organi di informazione che hanno la loro sede legale nell'area dell'epicentro del cratere quale sostegno alla ripresa della normale attività sociale, economica e culturale nelle aree del cratere.

²¹⁷ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

L'autorizzazione di spesa di cui al presente articolo è contenuta nella "Tabella A-Finanziamento per gli anni 2019-2021 delle leggi continuative e ricorrenti", allegata alla l. reg. 30 dicembre 2019, n. 42 "Bilancio di previsione 2020/2022", che, per l'anno 2020, autorizza il finanziamento della l. reg. n. 51/1997 per euro 130.000,00.

Osservazioni sull'art. 10

La disposizione appena esaminata non viene menzionata nella Relazione tecnica alla Pdl in quanto non era presente nella Proposta di legge.

Inoltre, si osserva che non è chiaro a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio sia riconducibile la disposizione in esame²¹⁸.

Al riguardo, la Regione ha ribadito²¹⁹ che "la disposizione si limita ad autorizzare la finalizzazione di una quota di stanziamento già iscritto nel bilancio".

-L'articolo 11 (Fondo straordinario per gli oneri conseguenti all'inagibilità degli edifici scolastici) prevede l'istituzione, per l'anno 2020, di un fondo straordinario dell'importo di 100.000,00 euro, destinato alle maggiori esigenze finanziarie dei comuni e delle province che hanno sostenuto oneri economici imprevisti per trasporto pubblico scolastico e per la logistica, a seguito della dichiarazione di inagibilità di edifici scolastici (c. 1).

La copertura degli oneri autorizzati da tale disposizione viene individuata nelle risorse iscritte a carico della Missione¹⁸, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022 (c. 3).

La Relazione tecnica contiene il seguente prospetto:

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamento 2020
18/01	2180120033	Contributo straordinario agli enti locali per spese sostenute a seguito di inagibilità di edifici scolastici	100.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

²¹⁸ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²¹⁹ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

Nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022” (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019) risultano effettivamente, al cap. 2180120033 “Contributo straordinario agli enti locali per spese sostenute a seguito di inagibilità di edifici scolastici”, gli stanziamenti di competenza e di cassa per l’anno 2020 pari ad euro 100.000,00.

Osservazioni sull’art. 11

Si rileva l’omessa indicazione dei “dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri”, richiesta dall’art. 17 della l. n. 196/2009²²⁰.

Inoltre, anche per tale disposizione, si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica è possibile desumere a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del citato Principio contabile la stessa sia riconducibile²²¹.

-L’articolo 12 (Fondo per le fusioni dei Comuni - investimenti) dispone che, per l’anno 2020, il fondo per le fusioni di Comuni di cui all’articolo 21 della l. reg. n. 18/2008²²², di importo pari a 500.000,00 euro, sia vincolato alla realizzazione di investimenti (c. 1) e che alla copertura degli oneri autorizzati da questa norma si provveda con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022 (c. 4).

La Relazione tecnica reca il seguente prospetto:

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamiento 2020
18/01	2180120031	Fondo per le fusioni dei Comuni - investimenti	500.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Nel “Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022” (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019) risultano effettivamente, al cap. 2180120031 “Fondo per le fusioni dei comuni - investimenti”, gli stanziamenti di competenza e di cassa per l’anno 2020 pari ad euro 500.000,00.

²²⁰ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²²¹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²²² Legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 “Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali”.

Osservazioni sull'art. 12

Si rileva l'omessa indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", richiesta dall'art. 17 della l. n. 196/2009²²³.

Inoltre, anche per questa disposizione, si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica si evince a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del citato Principio contabile la stessa sia riconducibile²²⁴.

-L'articolo 13 (Fondo straordinario per le Unioni di comuni non montane) prevede la concessione da parte della Regione, per l'anno 2020, di contributi per l'importo complessivo di euro 30.000,00 alle Unioni di comuni con le caratteristiche ivi indicate²²⁵ (c. 1) e ne ravvisa la copertura nelle "risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022" (c. 3).

Nella Relazione tecnica è contenuto il seguente prospetto:

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamiento 2020
18/01	2180120033	Fondo straordinario a favore delle Unioni di Comuni non montane	30.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Osservazioni sull'art. 13

Si osserva che nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022" (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019), al cap. 2180120033 indicato nel prospetto sopra riportato, è presente lo stanziamento pari ad euro 100.000,00 per "Contributo straordinario agli enti locali per spese sostenute a seguito di inagibilità di edifici scolastici", e che stanziamenti di competenza e di cassa per l'anno 2020 pari ad euro 30.000,00, risultano, invece, al cap. 2180110025 "Fondo straordinario a favore delle Unioni di Comuni non montane".

²²³ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²²⁴ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²²⁵ Trattasi delle Unioni di comuni costituite in ambiti territoriali non montani, con popolazione superiore al 90 per cento di quella della dimensione territoriale ottimale ed omogenea, individuata nel programma di riordino territoriale di cui all'articolo 22 della l. reg. n. 18/2008.

Inoltre, si rileva l'omessa indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", richiesta dall'art. 17 della l. n. 196/2009²²⁶.

Infine, anche per questa disposizione, si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica si evince a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio la stessa sia riconducibile²²⁷.

-L'articolo 14 (Fondo straordinario per i piccoli Comuni) prevede l'istituzione, per l'anno 2022, di un fondo straordinario pari ad euro 100.000,00, da ripartire tra i Comuni con popolazione residente inferiore a 3.000 abitanti, in proporzione diretta all'ammontare del disavanzo approvato con deliberazione comunale ed attestato dal responsabile del servizio finanziario, con contributi minimi non inferiori a 5.000,00 euro e con esclusione dal computo del disavanzo tecnico²²⁸.

Nella Relazione tecnica alla Pdl è contenuto il seguente prospetto:

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamen- to 2020	Stanziamen- to 2021	Stanziamen- to 2022
18/01	2180110023	Fondo straordinario a favore dei piccoli Comuni	0	0	300.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Nel "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022" (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019) risulta effettivamente, al cap. 2180110023 "Fondo straordinario a favore dei piccoli Comuni", lo stanziamento di competenza per l'anno 2022 pari ad euro 100.000,00, conformemente al dettato normativo mentre, il diverso importo, pari ad euro 300.000,00 presente nel precedente prospetto, corrisponde al valore contenuto nella Proposta di legge.

Osservazioni sull'art. 14

²²⁶ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²²⁷ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²²⁸ Trattasi del disavanzo tecnico di cui all'articolo 3 del d.lgs. 118/2011, originato in sede di riaccertamento straordinario.

Si rileva l'omessa indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", richiesta dall'art. 17 della l. n. 196/2009²²⁹.

Infine, anche per questa disposizione, si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica si evince a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio la stessa sia riconducibile²³⁰.

-L'articolo 15 (Contributo straordinario per il Comune di Montecopiolo) dispone la concessione, per l'anno 2022, di un contributo straordinario al Comune di Montecopiolo di euro 200.000,00 per far fronte ad un disavanzo, originato da crediti inesigibili, a condizione che il Comune dimostri l'inesigibilità dei crediti e la misura del disavanzo al termine dell'esercizio finanziario 2021.

Osservazioni sull'art. 15

La disposizione appena esaminata non viene menzionata nella Relazione tecnica alla Pdl in quanto non era presente nella Proposta di legge. Non essendo stata predisposta, come detto, la Relazione tecnica sulla deliberazione legislativa, si rileva per tale disposizione l'assenza degli elementi richiesti dall'art. 17 della l. n. 196/2009 ed, in particolare, dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri"²³¹.

Inoltre, anche per questa disposizione, si osserva che non è chiaro a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio la stessa sia riconducibile²³².

Infine, si esprimono perplessità sulla modalità, rappresentata dalla concessione di un contributo, prevista dalla norma in esame per far fronte al disavanzo del Comune di Montecopiolo, considerato che la stessa potrebbe creare disparità di trattamento tra gli enti locali e che le vigenti norme contabili già prevedono, per la stessa finalità, specifiche e diverse procedure di recupero del disavanzo.

²²⁹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²³⁰ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

²³¹ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate nel capitolo 6 della presente relazione.

²³² Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

-L'articolo 16 (Riconoscimento di legittimità di debito fuori bilancio) dispone il riconoscimento, ai sensi della lettera e) del comma 1 dell'articolo 73 del d.lgs. 118/2011, di un debito fuori bilancio di importo pari ad euro 1.721,41 inerenti "il mantenimento nella massima funzionalità e l'aggiornamento delle cassette di primo soccorso in dotazione delle sedi degli uffici regionali" (c. 1). La copertura degli oneri autorizzati viene ravvisata negli stanziamenti iscritti nel bilancio 2020/2022, annualità 2020, nel capitolo di spesa 2011010034 (c. 2).

Nella Relazione tecnica è contenuto il seguente prospetto:

Missione/ Programma	N. capitolo	Denominazione	Stanziamento 2020
01/10	2011010034	Spese per l'attuazione del decreto l.81/08 - dotazioni per la prevenzione e materiali per l'ergonomia della postazione di lavoro	30.000,00

Fonte: Relazione tecnico finanziaria sulla Pdl. n. 330/2019

Dal "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2020/2022" (d.g.r. n. 1678 del 30 dicembre 2019) risulta che effettivamente lo stanziamento di competenza iniziale al cap. 2011010034 è pari, per il 2020, ad euro 30.000,00.

Osservazioni sull'art. 16

Anche per questa disposizione, si osserva che né dalla legge né dalla Relazione tecnica si evince a quale delle tipologie contenutistiche indicate nel punto 7 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio la stessa sia riconducibile²³³.

-L'articolo 17, rubricato "Copertura finanziaria", prevede che agli oneri derivanti dalle autorizzazioni di spesa contenute in questa legge, l'Amministrazione regionale faccia fronte con le risorse iscritte nel bilancio di previsione 2020/2022, stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa.

Osservazioni sull'art. 17

Si rinvia a quanto rilevato con riferimento al precedente articolo 2.

²³³ Le considerazioni della Giunta regionale sul presente rilievo sono riportate a conclusione del presente paragrafo.

Con riferimento alla riconducibilità degli articoli 2, 3, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 alla disciplina prevista al punto 7 dell'allegato 4/1 del d.lgs. 118/2011, la Regione, nel corso del contraddittorio, ha riferito²³⁴ che, a suo avviso, tali autorizzazioni di spesa rientrano nella fattispecie delle "norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione prevista", in linea con la funzione autorizzatoria della legge regionale di stabilità".

4.43 Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 42 "Bilancio di previsione 2020/2022" (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106)

La Proposta di legge è ad iniziativa della Giunta regionale (Pdl n. 331/19).²³⁵

Ai sensi del punto 9.2 del Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (all. 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), entro il 31 ottobre di ogni anno e comunque non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato, la Giunta approva lo schema della delibera di approvazione del bilancio di previsione finanziario.

Dal sito delle norme della Regione Marche si evince che, in data 12 dicembre 2019, la Giunta regionale, con d.g.r. n. 1566, ha deliberato di presentare al Consiglio - Assemblea legislativa regionale la Proposta di legge regionale concernente "Bilancio di previsione 2020-2022"; sono stati quindi superati i termini sopra indicati, atteso anche che il disegno di legge di bilancio dello Stato risulta presentato il 2 novembre 2019.

Al riguardo, nel corso del contraddittorio, la Regione ha rinviato ai chiarimenti formulati per la l. reg. n. 41/2019.

In base al citato allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, "il bilancio di previsione finanziario è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria

²³⁴ V. nota del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021.

²³⁵ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 dicembre 2019, n. 149, la relazione illustrativa alla Pdl, il parere del Collegio dei revisori dei conti, la Proposta della I Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro e dal Consiglio delle autonomie locali.

riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei documenti di programmazione dell'ente, attraverso il quale gli organi di governo di un ente, nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione, definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve realizzare, in coerenza con quanto previsto nel documento di programmazione”.

4.44 Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 43 “Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale” (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106 rettifica nel BUR n. 8 del 23 gennaio 2020)

La Proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl n. 332/19).²³⁶

Si osserva che, nel sito della Regione Marche, tra i documenti concernenti l'iter della legge in esame, non sono presenti le relazioni tecnico-finanziarie sulla deliberazione legislativa e sulla Proposta di legge.

Dalla Relazione illustrativa alla Pdl si desume che la stessa “introduce modificazioni urgenti all'ordinamento regionale necessarie a garantire l'adeguamento della legislazione regionale al mutato quadro normativo nazionale, lo snellimento di alcune procedure, la “manutenzione” della legislazione vigente al fine di adeguarla alle mutate esigenze della collettività regionale”.

Di seguito si riportano gli articoli rilevanti ai fini della presente analisi.

-L'articolo 2 (Modifiche alla l.r. n. 7/1995²³⁷) dispone modifiche normative che comportano la riduzione dal 49 per cento al 32 per cento delle risorse del fondo regionale per le finalità della legge oggetto di modifica da attribuire alla Regione.

²³⁶ Nel sito delle norme della Regione Marche, sono presenti: i testi della Pdl e della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 23 dicembre 2019, n. 149, la relazione illustrativa alla Pdl, la Proposta della I Commissione permanente, i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie Locali, dalla II e dalla IV Commissione assembleare permanente e la relazione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro.

²³⁷ Legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”.

-L'articolo 5 (Modifiche alla l.r. n. 24/1998²³⁸) prevede modifiche normative che comportano l'attribuzione alla Regione della funzione concernente "il riconoscimento e la certificazione delle qualità professionali in materia di agricoltura, ai sensi della normativa vigente".

-L'articolo 6 (Modifica alla l. r. n. 20/2001²³⁹) dispone modifiche normative che consentono alla Regione, nell'ambito delle iniziative per la promozione del welfare aziendale di cui al vigente CCNL 2016-2018, di erogare annualmente un contributo finanziario e di concedere in comodato l'uso di beni regionali a favore del CRAL - Regione Marche. La stessa disposizione prevede che gli oneri per la concessione di tali benefici "sono sostenuti nell'ambito della disponibilità di bilancio".

-L'articolo 7 (Modifica alla l. reg. n. 32/2001²⁴⁰) prevede modifiche normative che comportano l'erogazione di contributi da parte della Regione "per il rafforzamento della risposta del sistema di protezione civile, nei limiti delle risorse finanziarie a disposizione" alle organizzazioni di volontariato, ai Comuni e agli Enti locali.

-L'articolo 8 (Modifiche alla l. reg. n. 13/2003²⁴¹) dispone modifiche normative che comportano, tra l'altro, l'attribuzione alla Giunta regionale della funzione di riorganizzare, entro centocinquanta giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, la rete dei servizi sanitari e socio-sanitari e adottare i provvedimenti attuativi conseguenti alle disposizioni di cui ai primi due commi dell'articolo in esame.

-L'articolo 10 (Modifica alla l. reg. n. 36/2005²⁴²) apporta modifiche normative in virtù delle quali ai componenti del Consiglio di amministrazione dell'Ente regionale per l'abitazione pubblica delle Marche (ERAP Marche) spetta il rimborso delle spese per ogni accesso alla sede dell'Ente nel limite massimo di 36 accessi l'anno anziché "sino ad un massimo di dodici sedute annue", come previsto nel testo normativo previgente.

²³⁸ Legge regionale 27 luglio 1998, n. 24 "Disciplina organica dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia agroalimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale".

²³⁹ Legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione".

²⁴⁰ Legge regionale 11 dicembre 2001, n. 32 "Sistema regionale di protezione civile".

²⁴¹ Legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 "Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale".

²⁴² Legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative".

-L'articolo 11 (Modifiche alla l. reg. n. 5/2012²⁴³) dispone modifiche normative che prevedono, tra l'altro, la concessione da parte della Giunta regionale, nei limiti delle risorse finanziarie a disposizione, di contributi alle società e associazioni sportive dilettantistiche, riconosciute dal CONI e dal CIP, per l'acquisto di autoveicoli finalizzati al trasporto collettivo in sicurezza degli atleti.

-L'articolo 14 (Modifiche alla l. reg. n. 30/2015²⁴⁴) apporta modifiche normative in virtù delle quali, tra l'altro, la Giunta regionale è tenuta a trasmettere annualmente alla competente Commissione assembleare una relazione sulle attività svolte e sugli obiettivi raggiunti dalla Fondazione Marche Cinema Multimedia, nonché sulle risultanze del bilancio di esercizio, entro novanta giorni dalla data di approvazione del bilancio medesimo.

-L'articolo 18 (Invarianza finanziaria), reca la clausola di invarianza finanziaria, in base alla quale "Da questa legge non derivano né possono derivare nuovi e maggiori oneri per il bilancio regionale. Alla sua attuazione si provvede con le risorse strumentali, umane e finanziarie previste dalla legislazione vigente".

Osservazioni

Come detto, tra i documenti attinenti l'*iter* della legge in esame, non sono presenti le relazioni tecnico finanziarie sulla Pdl e sulla deliberazione legislativa.

Di conseguenza, risultano mancanti tutti gli elementi che l'art. 17, comma 6-bis, della l. n. 196/2009 richiede, come contenuto della Relazione tecnica, per le disposizioni corredate da clausole di neutralità finanziaria.

Nel corso del contraddittorio, la Regione²⁴⁵ ha fatto presente che "il testo della proposta di legge, per il quale era stata dichiarato l'urgenza ai sensi dell' articolo 88 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, in relazione all'esigenza di procedere ad una rapida approvazione delle disposizioni ivi

²⁴³ Legge regionale 2 aprile 2012, n. 5 "Disposizioni regionali in materia di sport e tempo libero".

²⁴⁴ Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 30 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2016/2018 della Regione Marche. Legge di stabilità 2016".

²⁴⁵ V. nota del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione prot. n. 3342 del 6 giugno 2020.

contenute, è stato esaminato dalla Commissione e dall'Assemblea legislativa stessa in tempi estremamente contingentati (quattro giorni). Si è proceduto, pertanto, con ritardo a riportare nella apposita scheda contenente la Relazione tecnico finanziaria gli approfondimenti e le verifiche tecniche effettuate durante l'iter di approvazione della legge regionale in esame. La relativa Relazione tecnico finanziaria è attualmente disponibile sul sito web istituzionale dell'Assemblea legislativa regionale, al pari di tutte le altre”.

Inoltre, nella legge manca la quantificazione degli oneri derivanti dall'applicazione degli artt. 5, 8 e 14 che, come detto, attribuiscono alla Regione e alla Giunta regionale nuove funzioni né di quelli derivanti dagli artt. 6, 7 ed 11, che prevedono la concessione di contributi da parte della Regione e della Giunta regionale né di quelli derivanti dall'art. 2 che ha ridotto la percentuale del fondo regionale spettante alla Regione per le finalità di cui alla l. reg. n. 7/1995. Come più volte ricordato, per dimostrare che un nuovo intervento non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto trova copertura nelle risorse umane, materiali o finanziarie disponibili a legislazione vigente, occorre che siano quantificati gli oneri da coprire con le risorse già stanziare e/o disponibili e che dette risorse vengano indicate, al fine di poterne riscontrare con certezza la presenza.

In particolare, per quanto attiene alle varie disposizioni contenute nella legge in esame, la Regione, nel corso del contraddittorio²⁴⁶, ha sottolineato quanto segue:

“L'articolo 2non impatta sul bilancio della Regione, in quanto ripartisce tra i diversi Enti tenuti ad attuare la legge regionale medesima le risorse a disposizione, senza prevederne un incremento o un decremento”.

Quanto all'articolo 5, la Regione ha precisato che è finalizzato a garantire la semplificazione dell'iter procedurale relativo al riconoscimento e alla certificazione delle qualità professionali in materia di agricoltura e ad assicurare la conclusione del procedimento (accentrato e svolto in modalità telematica) in tempi minori con notevoli vantaggi per l'utenza.

²⁴⁶ V. nota precedente.

Riguardo alla disposizione di cui all'articolo 6, la Regione ha evidenziato che trova copertura nelle risorse già iscritte nel capitolo al capitolo 2011010001 "Contributo al CRAL Regione Marche per welfare aziendale" del bilancio di previsione 2020/2022.

Quanto alla norma contenuta nell'articolo 7, finalizzata al rafforzamento della capacità operativa del sistema di protezione civile con trasferimenti alle organizzazioni di volontariato e alle Amministrazioni locali, ad avviso della Regione, non comporta incremento di oneri in quanto viene attuata nei limiti delle risorse finanziarie, previste per le medesime finalità a legislazione vigente e iscritte nei seguenti capitoli: 2110110079, 2110110080, 2110110080 e CNI 6745 per il triennio di riferimento del bilancio di previsione 2020/2022.

Quanto, poi, ai maggiori oneri a carico dell'ERAP Marche a seguito delle modifiche apportate dall'art. 10 della legge in esame sui rimborsi spese spettanti ai componenti del Consiglio di amministrazione, si rinvia alle osservazioni svolte nel paragrafo dedicato alla legge regionale n. 49/2018 in merito all'osservanza dell'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 che, in ossequio all'art. 81, c. 3 Cost., impone alle regioni di indicare la copertura non solo delle leggi che comportino oneri nuovi o maggiori a carico del proprio bilancio, ma anche di quelle che li prevedono a carico di altre amministrazioni pubbliche.

Riguardo a quest'ultimo rilievo, la Regione ha sottolineato che il citato articolo 10 non comporta nuovi e maggiori oneri per il bilancio della Regione, in quanto i rimborsi spesa concedibili ai componenti degli organi dell'ERAP "sono a carico del bilancio dell'Ente stesso, alle cui entrate concorrono canoni di locazione, trasferimenti statali, alienazioni di immobili, etc.". Inoltre, la Regione ha precisato che l'ERAP provvede all'erogazione dei rimborsi entro il tetto massimo fissato dalla legge e nei limiti delle risorse previste a legislazione vigente ed ha rinviato alle controdeduzioni espresse con riferimento alla legge regionale 49/2018.

Infine, anche per quanto attiene all'articolo 11, la Regione ha evidenziato che "non comporta nuovi oneri in quanto al finanziamento si provvede con le risorse iscritte al capitolo 2060120005 "Fondo unico per lo sport - investimento - l.r. 5/2012 - trasferimenti in c/capitale a istituzioni sociali private - CNI/15" del bilancio di previsione 2020/2022".

5 CONCLUSIONI PROVVISORIE

Nel presente capitolo, si riportano le criticità più frequenti rilevate nel corso dell'analisi, condotta in sede istruttoria, sulle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019, mentre, per le osservazioni più specifiche concernenti le singole disposizioni normative esaminate, si rinvia ai precedenti paragrafi.

Le presenti conclusioni, peraltro, sono state prospettate all'Amministrazione regionale con carattere di provvisorietà, in attesa delle controdeduzioni della stessa Amministrazione, la quale, come emergerà più innanzi, ha addotto considerazioni di segno contrario alle criticità rilevate per le singole leggi ed a quelle compendiate nella parte che segue.

5.1 Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell'anno 2019 e contenuti delle relazioni tecnico-finanziarie

Come è noto, ai sensi dell'art. 19, c. 2, della L. n. 196/2009, le Regioni sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico delle loro finanze e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad essa attribuite utilizzando tre modalità di copertura disciplinate dall'art. 17 della stessa normativa citata.

La prima consiste nell'utilizzo di risorse di disponibilità di bilancio attinte da accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la seconda nella riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; la terza nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate. Per le spese continuative e ricorrenti è, peraltro, consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione del bilancio annuale.

Come rilevato da questa Sezione nelle relazioni allegate alle precedenti deliberazioni inerenti la copertura delle leggi regionali di spesa, nel corso dell'anno 2019, il legislatore regionale, nella prevalenza dei casi, ha fornito copertura ai nuovi o maggiori oneri derivanti dalle leggi pubblicate in detto periodo utilizzando risorse già stanziare nel bilancio in corso e, precisamente, mediante:

- ricorso alle disponibilità di bilancio e, quindi, a risorse già stanziata in Missioni e Programmi del bilancio di previsione 2019/2021;
- riduzione delle disponibilità di talune Missioni e Programmi e corrispondente aumento di altre Missioni e Programmi dello stesso bilancio di previsione.

La Sezione prende favorevolmente atto dell'indicazione, nella maggior parte delle relazioni tecnico-finanziarie a corredo delle proposte di legge e delle deliberazioni legislative, degli stanziamenti e disponibilità presenti, al tempo dell'approvazione delle leggi, nei capitoli ove sono stanziata le risorse utilizzate a copertura dei nuovi o maggiori oneri.

In altri casi in precedenza segnalati, per converso, dette relazioni tecniche non appaiono sufficientemente motivate.

Sul punto non è superfluo rammentare che la Relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge, deve necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, sia la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, nonché l'illustrazione credibile, argomentata e verificabile, dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi del bilancio.

Inoltre, nel corpo di questa relazione, si sono spesso rilevate incongruenze tra i valori degli stanziamenti indicati nelle citate relazioni tecniche e quelli desumibili dal "Bilancio finanziario gestionale del bilancio 2019/2021".

5.2 Leggi dotate di clausole di invarianza finanziaria

Nelle relazioni tecnico-finanziarie a corredo delle proposte di legge e delle deliberazioni legislative contenenti clausole di invarianza finanziaria non si ravvisa - in un numero superiore di casi rispetto alle leggi emanate nel precedente anno 2018 - "la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni, 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", come

richiesto dall'art. 17, comma 6-bis, della l. n. 196/2009 e, a livello di normativa regionale, dagli artt. 3 della l. reg. n. 23/2017 e 84 del regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, approvato con deliberazione n. 56 del 4 luglio 2017.

Inoltre, spesso, con riferimento a disposizioni che attribuiscono nuovi compiti o funzioni alla Regione o alla Giunta, le relazioni tecniche si limitano ad attestare che le stesse non comportano maggiori oneri a carico del bilancio regionale, in quanto le attività previste sono svolte con le risorse umane e strumentali già presenti all'interno dell'amministrazione.

Pertanto, nelle citate relazioni, mancano sia la quantificazione dei possibili oneri economici derivanti dai nuovi compiti sia la ricognizione delle risorse già disponibili con le quali farvi fronte. Ciò anche laddove l'onere finanziario sia stato spostato a carico di enti territoriali o enti strumentali della Regione (è il caso della l. reg. n. 49/2018, non esaminata nella precedente relazione, della l. reg. n. 6/2019, l. reg. n. 8/2019 e della l. reg. n. 9/2019).

Come ribadito in più occasioni dalla Consulta non «si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa»²⁴⁷ ; infatti, il rispetto del precetto costituzionale di cui all'art. 81, comma 4 (oggi comma 3) «comporta l'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»²⁴⁸.

Pertanto, per dimostrare che un nuovo intervento non comporti oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto trova copertura nelle risorse umane, materiali o finanziarie disponibili a legislazione vigente, occorre che siano quantificati gli oneri da coprire con le

²⁴⁷ V. sentt. nn: 30 del 1959, 115/2012 e 18/2013.

²⁴⁸ V. sentt. nn: 141 del 2010 e 115/2012.

risorse già stanziata e/o disponibili e che dette risorse vengano indicate, al fine di poterne riscontrare la reale presenza.

Più specificamente, nel caso sia presente una clausola di invarianza finanziaria, la relazione tecnica deve riportare la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni di legge, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza dell'entità delle risorse già esistenti in bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle stesse disposizioni, anche attraverso la riprogrammazione dell'attività amministrativa.

In altri termini, in taluni casi esaminati (es.: l. reg. n. 3/2019) la clausola di invarianza finanziaria non è accompagnata dalla dimostrazione che - posto che gli stanziamenti siano effettivamente quantificati con riferimento alle effettive esigenze manifestatesi nell'arco temporale della legislazione previgente - la nuova normativa non comporti adempimenti e costi aggiuntivi.

Inoltre, in diversi casi, i citati documenti tecnici a corredo delle leggi esaminate non indicano le ragioni che hanno determinato l'eccedenza in detti stanziamenti di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente (es. economie, risparmi, revoche, riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, ecc.) né negli stessi è ravvisabile alcuna espressa attestazione circa l'assenza di altri oneri gravanti su dette risorse in virtù di leggi precedentemente approvate (è il caso della l. reg. n. 4/2019, l. reg. n. 5/2019, l. reg. n. 8/2019, l. reg. n. 22/2019, l. reg. n. 27/2019, l. reg. n. 28/2019, l. reg. n. 31/2019, l. reg. n. 35/2019 e n. 36/2019).

Pertanto il richiamo alle "risorse in essere", con relazioni tecniche non esaustive, è sostanzialmente elusivo dell'obbligo di copertura, se tale richiamo rimane generico e non corroborato da dati che dimostrino che le risorse già disponibili sono capienti.

Per quanto concerne, infine, il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie nel caso delle leggi regionali n. 28/2019 e n. 34/2019, si rinvia alle considerazioni svolte nella disamina delle medesime, osservando che detta operazione contabile non sembra rispettosa del dettato dell'art. 48 del d.lgs. n. 118/2019 (Sezione delle Autonomie, n. 8/2018/INPR).

6 MEMORIE DELLA REGIONE

In fase di contraddittorio, l'Assemblea legislativa regionale delle Marche e il Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche hanno formulato le osservazioni²⁴⁹ di carattere generale di seguito testualmente riportate riguardo allo schema di relazione trasmesso da questa Sezione regionale²⁵⁰.

Le osservazioni dell'Amministrazione riferite a specifiche leggi regionali, invece, sono state esposte nei paragrafi della relazione dedicati a dette leggi, ai quali si fa rinvio.

6.1 Osservazioni generali del Consiglio regionale-Assemblea legislativa delle Marche

Nel corso dell'anno 2019 con la predisposizione della relazione tecnico finanziaria, quale documento tecnico di accompagnamento a corredo delle leggi approvate dall'Assemblea legislativa regionale (in cui si dà conto della quantificazione degli oneri finanziari recati da ciascuna disposizione ovvero si indica, nel caso in cui gli interventi legislativi non comportino spese o minori entrate, gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa), è proseguita in maniera costante ed approfondita l'attività già avviata con l'applicazione delle nuove disposizioni regolamentari che ne hanno previsto l'obbligatorietà. Anzi il documento è stato oggetto di specifici obiettivi di performance organizzativa assegnati alle strutture assembleari coinvolte nella sua predisposizione, tanto che è stato anche progressivamente modificato: in parte per agevolarne la comprensione ed in parte per accogliere alcuni rilievi avanzati dalla stessa Sezione regionale di controllo per le Marche della Corte dei Conti (di seguito denominata codesta Sezione), rispetto alle relazioni dell'anno precedente.

²⁴⁹ Le osservazioni dell'Assemblea legislativa sono contenute nella nota prot. n. 3342 del 6 giugno 2020, mentre le osservazioni del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche sono state trasmesse con nota prot. n. 116796 del 1° febbraio 2021 integrate dalle note prot. 127169 del 3 febbraio 2021 e 163736 del 12 febbraio 2021.

²⁵⁰ Lo schema di relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel 2019 è stato trasmesso alla Regione con nota della Sezione regionale di controllo per le Marche della Corte dei conti n. 1213 del 5 maggio 2020.

In merito riteniamo utile rappresentarVi un indirizzo metodologico di base che ha guidato la redazione delle specifiche relazioni tecnico finanziarie predisposte: utilizzare uno schema quanto più possibile omogeneo a fronte delle peculiarità e dell'ontologica eterogeneità degli interventi del legislatore regionale e rendere questi documenti tecnici piuttosto essenziali.

In altri termini le strutture competenti, nell'elaborare le relazioni hanno tentato di fare sintesi tra gli aspetti strettamente tecnico contabili e i profili contenutistici degli atti, mirando a predisporre un documento che risultasse di agile lettura, breve e sostanziale.

Detto indirizzo è legittimato da un fondamentale elemento di contesto dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche, dove il decisore politico, nel corso dell'ordinario iter di esame ed approvazione degli atti, è costantemente informato sulle implicazioni di merito e sugli effetti finanziari delle proposte legislative.

Comprendiamo bene che questo approccio finisce per sacrificare la puntuale indicazione dei passaggi procedurali nonché degli approfondimenti istruttori, che pure vengono effettivamente svolti, in quanto di essi non si dà conto nelle relazioni; tuttavia si ritiene che il non mappare tematiche ed aspetti già trattati in sede di istruttoria in Commissione assembleare permanente risulti coerente sia con il ruolo centrale riconosciuto dal Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale all'esame in Commissione referente, sia con la funzione propria del documento in questione quale strumento di supporto alle decisioni politiche sotto il profilo della quantificazione degli oneri, dell'impatto delle spese sulla programmazione finanziaria e della verifica di copertura.

Ciò non di meno si è certi che sulla base delle osservazioni presentate da codesta Sezione, che funge anche da qualificatissimo osservatore e lettore esterno, le strutture assembleari competenti saranno chiamate a proseguire il continuo miglioramento e adeguamento delle relazioni tecniche finanziarie.

In termini più generali con riferimento ad alcune delle criticità più frequenti rilevate da codesta Sezione, nel corso dell'analisi condotta sulle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019, si ritiene, inoltre, di dover rappresentare le seguenti ulteriori considerazioni.

Nelle relazioni tecnico finanziarie di diverse leggi regionali è stato indicato lo stanziamento dei capitoli individuati per la relativa copertura finanziaria alla data di approvazione della legge. Al riguardo è stato espresso il rilievo critico che l'importo indicato non corrisponde a quello presente nel bilancio finanziario gestionale iniziale.

In merito si fa presente che l'importo indicato al momento dell'approvazione della legge è quello disponibile, quindi al netto degli impegni assunti in corso di gestione e che, pertanto, non può corrispondere a quello indicato a bilancio iniziale, tranne nei casi in cui il capitolo non sia stato affatto interessato da eventi gestionali.

Inoltre, fermo restando quanto esposto a commento delle singole leggi regionali si precisa:

- per quanto attiene alla quantificazione degli oneri finanziari che le leggi regionali pongono a carico di soggetti diversi dalla Regione, che la sostenibilità della spesa viene normalmente stimata nel corso dell'istruttoria svolta in sede referente da parte Commissione competente, anche mediante audizioni con i soggetti interessati (a cui carico è posto l'onere finanziario) o, se si tratta di nuove funzioni attribuite ad Enti locali, mediante acquisizione del parere di competenza del Consiglio delle Autonomie locali, ai sensi della legge regionale 10 aprile 2007, n. 4 (Disciplina del Consiglio delle autonomie locali);
- per quanto concerne l'elemento dell'assenza (rilevata nella maggioranza delle relazioni tecnico finanziarie delle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019) dell'indicazione dei "dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri", essa dipende dal fatto che con le proposte di legge di iniziativa consiliare, a differenza di quanto accade per quelle presentate dalla Giunta regionale, organo titolare della gestione, quasi sempre si implementa nell'ordinamento regionale una nuova politica pubblica, che sarà possibile valutare, anche ai fini del fabbisogno finanziario, solo dopo una sua prima attuazione. In tale contesto la copertura delle norme appare connessa più alle reali disponibilità offerte dallo stretto perimetro del bilancio della Regione che all'applicazione di uno

specifico metodo di quantificazione degli oneri, peraltro rinviabile successivamente alla fattiva sperimentazione della politica;

- infine, rispetto agli oneri inerenti le clausole valutative si sottolinea che l'attività di monitoraggio della fase di attuazione di una legge costituisce un compito imprescindibile e necessario per l'esercizio di una corretta azione amministrativa. Si tratta, quindi, di compiti che la Giunta e le sue strutture amministrative devono obbligatoriamente svolgere (ed in effetti di norma svolgono), nel rispetto dei principi di buona amministrazione, al fine di verificare eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione, porre in essere i correttivi opportuni, implementare le buone pratiche. Ciò emerge, *per tabulas*, nel caso in cui l'attuazione della legge regionale venga rinviata ad atti programmatici, la cui adozione è necessariamente preceduta da una valutazione ex post delle azioni poste in essere, rendicontata nel programma stesso.

Inoltre l'attività di monitoraggio costituisce un compito necessario anche per quegli organismi tecnici costituiti per fornire indirizzi, di natura appunto tecnica, volti a migliorare servizi offerti (vedi ad esempio: articolo 7 della legge regionale 7/2019 in materia di cure palliative).

Le clausole valutative, di norma quindi, indirizzano un'attività che la Giunta regionale o altri organismi devono svolgere per il miglior esercizio delle loro funzioni (un'attività in qualche maniera ontologicamente intrinseca alla funzione demandata) e questo, al fine di sollecitare (laddove espressamente richiesto) l'attenzione dei soggetti attuatori in attività di monitoraggio concentrate su dati ed informazioni ritenute dal legislatore significative.

L'onere aggiuntivo, che può prefigurarsi, è semmai quello di conservare i dati raccolti e trasmetterli all'Assemblea legislativa regionale per stimolare una riflessione.

Ad ogni buon conto, allorché si tratti di valutazioni che richiedono analisi assai complesse, nella stessa legge regionale si provvede a finanziarle (cfr. articolo 3, comma 3, lettera e) della legge regionale 1/2019).

Invece rispetto all'onere in capo all'Assemblea legislativa regionale di valutare i dati che vengono trasmessi, si precisa che si è provveduto ad istituire, con la riforma statutaria del 2017 - legge statutaria 16 gennaio 2017, n. 6 (Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 "Statuto della Regione Marche" 6 /2017), il Comitato per il controllo e la valutazione delle politiche, organismo interno che supporta l'Assemblea legislativa regionale nell'esercizio della funzione di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali; uno dei compiti del Comitato è, appunto, quello di esaminare le proposte e, qualora lo ritenga opportuno, proporre alla Commissione competente in sede referente l'inserimento di clausole valutative, ove mancanti, ovvero esprimere parere sulle clausole valutative già inserite.

Nel corso dello studio ed esame delle stesse clausole valutative è, comunque, verificata la sostenibilità dell'onere di rendicontazione richiesto, anche attraverso l'audizione dei funzionari competenti in sede istruttoria e la partecipazione alle sedute dell'organismo di un funzionario appositamente delegato dalla Giunta regionale.

6.2 Osservazioni generali del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche

1) Con riferimento alla mancanza di specificazione delle ragioni che hanno determinato l'eccedenza di stanziamenti di risorse rispetto a quelli necessari per le finalità cui erano originariamente destinati sulla base della legislazione vigente, si precisa che l'eccedenza emerge a seguito di verifiche condotte in corso d'anno dalle strutture regionali competenti (assegnatarie dei capitoli) circa l'effettiva esigenza di copertura delle spese già autorizzate. Nel caso in cui vengano rilevati risparmi di spesa o venga comunque previsto un minore utilizzo delle risorse originariamente assegnate entro il termine dell'esercizio, si procede alla rimodulazione delle stesse risorse, riducendo gli stanziamenti dei capitoli per i quali è previsto il non utilizzo (impegno) e rendendole disponibili per la copertura delle nuove leggi regionali che prevedono interventi concretamente perseguibili.

2) Con riferimento alla mancata indicazione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, si precisa che per le leggi regionali la cui spesa riguarda la concessione di contributi, la quantificazione degli oneri rappresenta il tetto massimo di spesa, più che un calcolo legato a specifici criteri. Anche nei casi di disposizioni regionali che prevedono nuove entrate a copertura di spese correlate, le quantificazioni di spesa costituiscono di norma il limite massimo. Nel caso in cui, invece, le nuove disposizioni normative riguardino lo svolgimento di nuove funzioni o di nuove attività in capo alla Regione, la congruità della quantificazione degli oneri viene verificata dalla struttura regionale proponente, sebbene l'esito di tale verifica non sia esplicitato nella relazione tecnico-finanziaria.

3) Per quanto concerne le criticità rilevate rispetto alle clausole di invarianza finanziaria, ed in particolare rispetto alla mancata rappresentazione, nell'ambito della relazione tecnico-finanziaria, della quantificazione dei possibili oneri derivanti delle nuove disposizioni normative e delle risorse già disponibili in bilancio per la copertura degli stessi, si evidenzia quanto segue. Le strutture regionali che presentano le proposte di legge effettuano una valutazione preliminare circa l'attuabilità della legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste a legislazione vigente, sebbene l'esito di tale valutazione non sia esplicitato nella relazione tecnico-finanziaria. Tali verifiche vengono svolte sia nel caso in cui le proposte di legge prevedano nuove funzioni o nuove attività in capo alla Regione, sia nel caso in cui le nuove funzioni o le nuove attività siano attribuite ad altri soggetti. In quest'ultima ipotesi le verifiche vengono condotte di concerto con gli enti destinatari delle nuove attribuzioni.

In ogni caso, tenendo conto delle osservazioni formulate nello Schema di relazione in riferimento ai punti sopra riportati, si provvederà a migliorare il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

Con l'occasione si evidenzia che, allo scopo di recepire precedenti osservazioni, si è provveduto ad aggiornare le funzionalità del Cruscotto dei dati contabili della Regione Marche, realizzato nell'ambito della Convezione siglata con codesta Sezione regionale di

controllo della Corte dei conti in data 20/4/2016. In particolare, è stata introdotta la possibilità di selezionare una legge regionale e di interrogare il portale per visualizzare i dati contabili aggiornati alla data dell'approvazione della legge. Ciò consente di avere a disposizione la "fotografia" del sistema contabile prima della data di entrata in vigore della legge.

7 CONSIDERAZIONI FINALI

In esito alle deduzioni svolte dall'Assemblea legislativa della Regione e dalla Giunta regionale, si rappresentano le seguenti considerazioni conclusive.

Dalla premessa contenuta nella risposta dell'Assemblea regionale delle Marche emerge con chiarezza che gran parte delle osservazioni mosse in sede istruttoria sulla carenza o insufficiente dimostrazione della copertura di spesa o dell'invarianza della stessa, deriva dalle modalità con le quali sono state concepite e strutturate le relazioni tecniche a supporto.

E' stato, infatti, affermato che dette relazioni sono state rese di più "agile lettura, brevi e sostanziali", senza indugiare sulle questioni squisitamente tecnico-contabili le quali sarebbero state trattate più compiutamente nella fase istruttoria in sede di Commissione.

Tuttavia, siffatta esigenza di ricondurre ad essenzialità detti documenti contabili, sebbene apprezzabile, non può andare a detrimento della loro tipica funzione - così come delineata dalla citata normativa - dovendo, per la stessa esigenza di chiarezza cui aspirano, effettuare quantomeno un richiamo agli atti istruttori della Commissione, anche mediante una loro allegazione, in modo che siano rese ostensive a questa Sezione le finalità della legge ed i suoi meccanismi di copertura.

Per le medesime ragioni, e cioè della necessità di un richiamo - almeno *per relationem* - alle motivazioni che vi sono sottese, per escludere che la nuova legge rechi oneri a carico di enti territoriali minori, non è sufficiente la mera affermazione che il Consiglio delle Autonomie locali tali oneri abbia escluso (es. nel caso della L.R. n. 16/2019).

Parimenti non può del tutto condividersi l'affermazione che, per gli atti normativi ad iniziativa assembleare, a differenza di quelli promossi dalla Giunta, l'esatta quantificazione degli oneri potrebbe essere effettuata dopo una prima fase di sperimentazione, soprattutto laddove l'attuazione della legge sia rinviata ad atti programmatori. In questo caso, infatti, un pronto e costante monitoraggio della nuova legge nella sua fase di attuazione, consentirebbe di quantificarne gli oneri nel corso del tempo.

A siffatto approccio metodologico è sotteso il rilievo che le proposte normative provenienti dalla Giunta dispongono di un supporto conoscitivo derivante dall'agire amministrativo che presuppone una maggiore conoscenza dei costi, anche meno evidenti, che da una determinata novella amministrativa possono derivare.

Purtuttavia, se siffatta considerazione discende da un inoppugnabile dato di fatto, attinente alle differenti funzioni che l'organo legislativo e quello esecutivo sono deputati a svolgere, deve ritenersi che non possano ravvisarsi differenze qualitative nelle relazioni tecniche a seconda del diverso impulso all'iniziativa legislativa.

Deve, invece, essere integralmente condiviso l'assunto della Regione, laddove si afferma che esistono provvedimenti legislativi la cui portata finanziaria non può essere definita *ex ante*, perché tale da dipendere da una serie di variabili che non si prestano ad un'esatta quantificazione (es., nel caso della L.R. n. 11/2019, della L.R. 14/2019 e della L.R. n. 36/2019). In tali ipotesi la quantificazione degli oneri risente, invero, di un certo grado di approssimazione, che deve trovare una definizione secondo un canone prudenziale; così pure come nelle ipotesi in cui solo i conseguenti atti programmatici siano destinati ad una chiarificazione della reale portata degli interventi (es.: L.R. n. 31/2019). Così, come pure osservato nella relazione afferente alle leggi di spesa emanate nel corso dell'anno 2018, talune disposizioni normative possono essere portatrici di effetti indotti non prevedibili al momento della loro emanazione, ma che potranno essere osservati e tenuti in considerazione con successivi adeguamenti normativi.

Tanto premesso, risulta *per tabulas* che, alla luce dei chiarimenti e delle integrazioni offerte dalla Regione, le perplessità avanzate in sede istruttoria sono, in massima parte, superate.

Nell'ordine logico, le principali questioni affrontate in quella sede, possono essere collocate in tre gruppi: assenza della dimostrazione dell'invarianza di spesa; difetto dell'indicazione delle ragioni che hanno indotto un'eccedenza di stanziamenti veicolati ad altra destinazione; oneri apparentemente posti a carico di altri enti (territoriali o strumentali) in assenza di copertura.

Per quanto riguarda il primo gruppo, in un certo numero di leggi, è stato dimostrato che l'invarianza deriva dalla natura organizzativa e non finanziaria della norma (secondo il concetto ampiamente espresso nella sentenza della Corte costituzionale n. 277/2013). E' il caso, ad esempio, della l. reg. n. 12/2019, nella parte concernente il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti non facenti parte dell'Amministrazione regionale: è stato chiarito, infatti, che tale norma, nel modificare la disciplina del conferimento degli incarichi dirigenziali, riducendo la platea dei conferimenti a funzionari esterni non potrebbe, in ogni caso, comportare maggiori uscite.

Del pari, la natura meramente "organizzativa" del provvedimento normativo all'esame è stata dimostrata per le leggi regionali nn. 49/2018, 2/2019, 25/2019, 33/2019, 38/2019.

Per quanto concerne la l. reg. n. 21/2019, si prende atto del rinvio ai bilanci successivi della quantificazione degli oneri, trattandosi di spesa non obbligatoria e continuativa. Tuttavia si deve osservare, in linea generale, come ogni rinvio di leggi ordinarie alla legge di bilancio per la copertura di oneri renda più complessa e meno trasparente la possibilità per l'ente di rispettare il vincolo complessivo dell'equilibrio.

Singolare è il caso della l. reg. n. 31/2019, la quale (contrariamente a quanto sembrava evincersi dalla relazione di accompagnamento) non comporta oneri per il primo anno di applicazione. Peraltro, per gli esercizi successivi, la Regione ha precisato che la sua quantificazione sarà effettuata con gli opportuni strumenti di programmazione. Tuttavia il testo di legge, seppure supportato dalla sua valenza programmatica, non appare del tutto coerente rispetto ai principi contabili che richiedono la quantificazione degli oneri: ed infatti una più prudente tecnica legislativa avrebbe circoscritto ad un limite massimo la portata finanziaria del medesimo provvedimento, prevedendo la relativa compensazione.

La mancata quantificazione degli oneri è stata argomentata positivamente anche per quanto concerne la l. reg. n. 36/2019, giacché trattasi di tipica legge di spesa dovuta "all'adeguamento del fabbisogno", non predeterminata legislativamente, ma rimodulabile in relazione alle esigenze sopravvenute.

Per quanto concerne il secondo gruppo, le ragioni che hanno indotto ad un'eccedenza degli stanziamenti a favore delle nuove misure legislative sono state rese ostensive per quanto concerne le leggi regionali n. 1/2019, n. 5/2019, n. 22/2019, n. 24/2019.

Per quanto riguarda, infine, gli oneri apparentemente posti a carico di altri enti (territoriali o strumentali) le risposte dell'Assemblea regionale hanno portato alla positiva verifica di situazioni diversificate.

Per quanto concerne la l. reg. n. 48/2019, è stato chiarito che essa non comporta nuovi oneri a carico dell'ERAP Marche, limitandosi a definirne gli aspetti organizzativi.

Per converso, nel caso della l. reg. n. 50/2018, è stato esplicitato che i nuovi oneri finanziari sono posti a carico dell'ASUR, sulla base dei finanziamenti già previsti dalla Regione entro i limiti della misura massima consentita.

Nell'ipotesi della l. reg. n. 6/2019, è stato specificato che gli oneri finanziari sono a carico del Consorzio di bonifica.

Nel caso della l. reg. n. 10/2019, si è precisato che l'ambito applicativo della norma è circoscritto ad un'esatta definizione delle competenze comunali, permanendo, tuttavia, gli oneri finanziari a carico dei comuni.

Nel caso della l. reg. n. 43/2019, è stato chiarito che non sono ravvisabili ulteriori oneri, in quanto è unicamente fissata una differente ripartizione delle risorse a disposizione tra i diversi enti che ne sono destinatari.

ALLEGATO 1: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019

Allegato 1: Elenco delle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019				
Legge regionale	Titolo	B.U.R.	Iniziativa	Pdl n.
27 dicembre 2018, n. 49	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 'Riordino del sistema regionale delle politiche abitative'"	3 gennaio 2019, n. 1	Consiglieri	207/18
27 dicembre 2018, n. 50	Disposizioni urgenti in materia di politiche sociali e sanitarie	3 gennaio 2019, n. 1	Consigliere	254/18
28 gennaio 2019, n. 1	Promozione dell'invecchiamento attivo	7 febbraio 2019, n. 10	Consigliere	235/18
7 febbraio 2019, n. 2	Disposizioni per l'Ente parco regionale del Conero	14 febbraio 2019, n. 12	Giunta regionale	223/18
7 febbraio 2019, n. 3	Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2018, n. 1 "Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche"	14 febbraio 2019, n. 12	Giunta regionale	262/19
20 febbraio 2019, n. 4	Valorizzazione dei mulini storici ad acqua delle Marche	28 febbraio 2019, n. 16	Consiglieri	244/18
20 febbraio 2019, n. 5	Interventi di lotta al tabagismo per la tutela della salute	28 febbraio 2019, n. 16	Consigliere	183/18
25 febbraio 2019, n. 6	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 giugno 2013, n. 13 "Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto"	7 marzo 2019, n. 18	Consigliere	245/18
1 aprile 2019, n. 7	Disposizioni per garantire una buona vita fino all'ultimo e l'accesso alle cure palliative nella regione Marche	11 aprile 2019, n. 28	Consiglieri	184/18
18 aprile 2019, n. 8	Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale per l'anno 2018	18 aprile 2019, n. 30	Giunta regionale	259/18
8 maggio 2019, n. 9	Modifica della legge regionale 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"	16 maggio 2019, n. 39	Consiglieri	284/19
9 maggio 2019, n. 10	Cimiteri per animali d'affezione	16 maggio 2019, n. 39	Consiglieri	136/17

9 maggio 2019, n. 11	Disposizioni in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA)	16 maggio 2019, n. 39	Giunta regionale	241/18
15 maggio 2019, n. 12	Modifiche della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"	16 maggio 2019, n. 39	Consiglieri	282/19
30 maggio 2019, n. 13	Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali"	30 maggio 2019, n. 42	Consigliere	287/19
30 maggio 2019, n. 14	Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi, diretti, indiretti e di reversibilità	30 maggio 2019, n. 42	Consiglieri	283/19
13 giugno 2019, n. 15	Modifiche di disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria	20 giugno 2019, n. 47	Consigliere	280/19
13 giugno 2019, n. 16	Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 "Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno"	20 giugno 2019, n. 47	Consiglieri	206/18
27 giugno 2019, n. 17	Disposizioni in materia di produzione e vendita di pane e loro valorizzazione	4 luglio 2019, n. 52	Giunta regionale	271/19
8 luglio 2019, n. 18	Modifiche alle leggi regionali 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari", 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio Regionale", 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"	11 luglio 2019, n. 55	Consiglieri	293/19
8 luglio 2019, n. 19	Modifica alla legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione"	11 luglio 2019, n. 55	Consiglieri	292/19
8 luglio 2019, n. 20	Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge	11 luglio 2019, n. 55	Consiglieri	281/19
8 luglio 2019, n. 21	Istituzione del Parlamento degli studenti della regione Marche	11 luglio 2019, n. 55	Consiglieri	260/18
29 luglio 2019, n. 22	Valorizzazione delle arti visive e figurative e dell'attività del Museo Archivio del Manifesto	1° agosto 2019, n. 60	Consigliere	273/19
31 luglio 2019, n. 23	Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"	8 agosto 2019, n. 65	Consigliere	297/19

31 luglio 2019, n. 24	Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 3 agosto 2010, n. 11 "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa", 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015", 3 ottobre 2018, n. 39 "Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - 1° provvedimento" e 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche (Legge di stabilità 2019)"	8 agosto 2019, n. 65	Consigliere	296/19
1° agosto 2019, n. 25	Modifiche e integrazioni alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016"	8 agosto 2019, n. 65	Consigliere	298/19
1° agosto 2019, n. 26	Sostegno alla creazione della filiera della canapa industriale	8 agosto 2019, n. 65	Consiglieri	125/17
1° agosto 2019, n. 27	Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica	8 agosto 2019, n. 65	Consiglieri	274/19
18 settembre 2019, n. 28	Valorizzazione dei dialetti marchigiani	26 settembre 2019, n. 76	Consiglieri	247/18
18 settembre 2019, n. 29	Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS	26 settembre 2019, n. 76	Consigliere	232/18
23 settembre 2019, n. 30	Rendiconto generale della Regione per l'anno 2018	26 settembre 2019, n. 75	Giunta regionale	276/19
23 settembre 2019, n. 31	Promozione della cultura della valutazione delle politiche pubbliche e modifiche alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale"	26 settembre 2019, n. 76	Consiglieri	268/19
24 settembre 2019, n. 32	Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge"	3 ottobre 2019, n. 78	Consigliere	304/19
3 ottobre 2019, n. 33	Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo	10 ottobre 2019, n. 80	Consiglieri	201/18
3 ottobre 2019, n. 34	Interventi di sostegno e di valorizzazione del cinema documentario nella regione Marche	10 ottobre 2019, n. 80	Consigliere	294/19

21 ottobre 2019, n. 35	Concorso della Regione alla valorizzazione del Festival internazionale del folclore Terranostra	31 ottobre 2019, n. 86	Consiglieri	300/19
21 ottobre 2019, n. 36	Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale"	31 ottobre 2019, n. 86	Consigliere	295/19
18 novembre 2019, n. 37	Modificazioni alla legislazione regionale in materia istituzionale	28 novembre 2019, n. 93	Consigliere	314/19
18 novembre 2019, n. 38	Disposizioni in materia di equo compenso	28 novembre 2019, n. 93	Consiglieri	299/19
2 dicembre 2019, n. 39	Assestamento del bilancio di previsione 2019/2021	3 dicembre 2019, n. 95	Giunta regionale	323/19
17 dicembre 2019, n. 40	Modifiche di disposizioni in tema di sviluppo economico ed attività produttive	19 dicembre 2019, n. 103	Consigliere	322/19
30 dicembre 2019, n. 41	Disposizioni per la formazione del bilancio 2020/2022 della Regione Marche (Legge di stabilità 2020)	31 dicembre 2019, n. 106	Giunta regionale	330/19
30 dicembre 2019, n. 42	Bilancio di previsione 2020/2022	31 dicembre 2019, n. 106	Giunta regionale	331/19
30 dicembre 2019, n. 43	Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale	31 dicembre 2019, n. 106 rettifica nel BUR n. 8 del 23 gennaio 2020	Consiglieri	332/19

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati desunti dal sito delle norme della Regione Marche <http://www.norme.marche.it>

ALLEGATO 2: MODALITA' DI COPERTURA DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019

Allegato 2: modalità di copertura previste dalle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019 esaminate nella relazione	
LEGGE REGIONALE	MODALITÀ DI COPERTURA
28 gennaio 2019, n. 1	Art. 17, c. 2: Alla copertura della spesa autorizzata dal comma 1 si provvede per l'anno 2019 mediante impiego di quota parte degli stanziamenti già iscritti nella Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 03 "Interventi per gli anziani".
20 febbraio 2019, n. 4	Art. 6, c. 3: La copertura degli oneri autorizzati al comma 2 è garantita dalle risorse già iscritte a carico della Missione 05, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021.
20 febbraio 2019, n. 5	Art. 6, c. 2: Alla copertura della spesa autorizzata dal comma 1 si provvede per l'anno 2019 mediante equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione e provveditorato" e contestuale incremento degli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della Salute", Programma 01 "Servizio Sanitario Regionale".
1° aprile 2019, n. 7	Art. 10, c. 1: All'attuazione di questa legge si provvede, a decorrere dall'anno 2019, mediante impiego di quota parte delle risorse assegnate annualmente a titolo di ripartizione del fondo sanitario agli enti del servizio sanitario regionale.
18 aprile 2019, n. 8	Art. 9, c. 2: Per l'anno 2019 per le funzioni indicate al comma 4 bis dell'articolo 14 della l.r. 18/1996, come introdotto dal comma 1, la copertura finanziaria è assicurata dalle risorse già iscritte a carico del Titolo 2, categoria 0101 dello stato di previsione dell'entrata pari a complessivi euro 2.395.132,98 e dal corrispondente equivalente stanziamento già iscritto a carico della Missione 12, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021.
	Art. 30, c. 9: La copertura degli oneri autorizzati al comma 1 (dell'art. 7 bis della l. reg. 12/2012) è garantita dalle risorse già iscritte nel bilancio di previsione 2019/2021 nonché dalle entrate specificamente derivanti dall'attuazione della presente legge iscritte a carico dei seguenti titoli del bilancio 2019/2021: - Titolo 3 Tipologia 1: euro 200.000,00 annui; - Titolo 3 Tipologia 5: euro 320.000,00 annui.
	Art. 41, c. 6: Al Titolo 4 "Entrate in conto capitale", tipologia 05.00 "Altre entrate in conto capitale" delle entrate del bilancio di previsione 2019/2021 sono apportate per le annualità 2019, 2020 e 2021 le variazioni in termini di competenza e cassa rispettivamente di euro 375.086,96; euro 375.086,96 ed euro 270.000,00.
	Art. 45, c. 2: L'onere derivante dal comma 1 trova copertura nello stanziamento iscritto nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 10, Programma 05, capitolo 2100510041.
	Art. 45, c. 4: Gli oneri derivanti dalla lettera a) del comma 3 trovano copertura negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 09, Programma 02, capitolo di spesa 2090210039
	Art. 45, c. 5: Gli oneri derivanti dalla lettera b) del comma 3 trovano copertura negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 01, Programma 10, capitolo di spesa 2011010098.
	Art. 45, c. 7: Gli oneri derivanti dal comma 6 trovano copertura negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 16, Programma 03, capitolo di spesa 2160310033
	Art. 45, c. 9: Gli oneri derivanti dal comma 8 trovano copertura negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 1, Programma 03, capitolo di spesa 2010310064.
Art. 45, c. 11: Gli oneri derivanti dal comma 10 trovano copertura negli stanziamenti, iscritti nel bilancio 2019/2021, annualità 2019, nella Missione 16, Programma 01, capitolo di spesa 2160110076.	
9 maggio 2019, n. 11	Art. 14, c. 2: La copertura delle spese di cui al comma 1 è garantita dalle equivalenti entrate iscritte a carico del Titolo 3, Tipologia 1, del bilancio di previsione 2019/2021
30 maggio 2019, n. 14	Art. 9, c. 1: Per l'anno 2019 le risorse necessarie per l'attuazione degli articoli 2, 3 e 4 sono già iscritte a carico degli stanziamenti della Missione 1, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021
8 luglio 2019, n. 21	Art. 10, c. 1: Alle spese derivanti dall'attuazione di questa legge, si fa fronte mediante incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 1, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021 e contestuale equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti a carico della Missione 04 "Istruzione e diritto allo studio", Programma 02 "Altri ordini di istruzione non universitaria"

Sezione regionale di controllo per le Marche - Copertura leggi di spesa 2019

29 luglio 2019, n. 22	Art. 6, c. 3: Alla copertura si provvede mediante impiego delle risorse già iscritte nella Missione 05, Programma 01, del bilancio di previsione 2019/2021 che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione indicata all'articolo 7.
1° agosto 2019, n. 26	Art. 7, c. 2: Per gli anni 2020 e 2021, ai fini della realizzazione degli interventi previsti da questa legge, coerenti con gli obiettivi, le finalità e le modalità attuative della relativa programmazione, si provvede con le risorse del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Marche 2014/2020, approvato dall'Assemblea legislativa con deliberazione n. 95 del 2 luglio 2019
1° agosto 2019, n. 27	Art. 13, c. 1: Alle spese derivanti dall'attuazione di questa legge, si fa fronte con le risorse già iscritte nella Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 03 "Rifiuti", del bilancio di previsione 2019/2021, correlate, in quanto coerenti, alle entrate derivanti dal tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi ai sensi della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 15 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)
18 settembre 2019, n. 28	Art. 6, c. 2: Alla copertura della spesa autorizzata dal comma 1 si provvede: a) per euro 30.000,00 mediante impiego delle risorse già iscritte nella Missione 05, Programma 02, del bilancio di previsione 2019/2021 che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione indicata all'articolo 7; b) per euro 10.000,00 mediante incremento degli stanziamenti della medesima Missione 05, Programma 01, e contestuale equivalente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20, Programma 01.
23 settembre 2019, n. 31	Art. 8, c. 1: Alle spese derivanti dall'applicazione di questa legge, autorizzate per gli anni 2020 e 2021, si provvede, a decorrere dall'anno 2020, mediante impiego delle risorse già stanziati nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", nell'ambito del contributo di funzionamento all'Assemblea legislativa.
3 ottobre 2019, n. 34	Art. 5, c. 2: Alla copertura della spesa autorizzata dal comma 1, si provvede con incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale" e corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva" del bilancio di previsione 2019/2021.
21 ottobre 2019, n. 35	Art. 3, c. 1: Alla copertura della spesa autorizzata dall'articolo 1 per l'anno 2020, si provvede mediante incremento dello stanziamento iscritto nella Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale" e contestuale equivalente riduzione dello stanziamento iscritto nella Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", del bilancio di previsione 2019/2021
21 ottobre 2019, n. 36	Art. 10, c. 2: Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 1 di questa legge, si provvede mediante impiego delle risorse già stanziati nella Missione 01 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 01 "Organi istituzionali", nell'ambito del contributo di funzionamento all'Assemblea legislativa
2 dicembre 2019, n. 39	Art. 17, c. 1: Ai maggiori oneri finanziari derivanti dalle variazioni autorizzate in questa legge si fa fronte con le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa iscritte nel bilancio di previsione 2019-2021 e con le variazioni di entrata iscritte nello stato di previsione dell'entrata, come risulta dagli allegati di questa legge
30 dicembre 2019, n. 41	Art. 11, c. 3: Alla copertura degli oneri autorizzati dal comma 1 si provvede con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022.
	Art. 12, c. 4: Alla copertura degli oneri autorizzati dal comma 1 si provvede con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022.
	Art. 13, c. 3: Alla copertura degli oneri autorizzati dal comma 1 si provvede con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022.
	Art. 14, c. 3: Alla copertura degli oneri autorizzati dal comma 1 si provvede con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022.
	Art. 15, c. 2: Alla copertura degli oneri autorizzati dal comma 1 si provvede con le risorse iscritte a carico della Missione 18, Programma 01, del bilancio di previsione 2020/2022.
	Art. 16, c. 2: Gli oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura negli stanziamenti iscritti nel bilancio 2020/2022, annualità 2020, nel capitolo di spesa 2011010034
	Art. 17, c. 1: Agli oneri conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute in questa legge, si fa fronte con le risorse iscritte nel bilancio di previsione 2020/2022, stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa.

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati desunti dal sito delle norme della Regione Marche <http://www.norme.marche.it>

ALLEGATO 3: ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019

Allegato 3: oneri finanziari indicati dalle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019 esaminate nella relazione					
LEGGE REGIONALE	2019	2020	2021	2022	NOTE
28 gennaio 2019, n. 1	Art. 17, c. 1: € 20.000				(1)
20 febbraio 2019, n. 4		Art. 6, c. 2: € 30.000	Art. 6, c. 2: € 100.000		(2)
20 febbraio 2019, n. 5	Art. 6, c. 1: € 20.000				(3)
1° aprile 2019, n. 7	Oneri non quantificati	Oneri non quantificati	Oneri non quantificati		
18 aprile 2019, n. 8	Art. 9, c. 2: € 2.395.132,98				
	Art. 30, c. 9: € 665.000,00	Art. 30, c. 9: € 665.000,00	Art. 30, c. 9: € 665.000,00		(4)
	Art. 41, c. 7: € 375.086,96	Art. 41, c. 7: 375.086,96	Art. 41, c. 7: 270.000,00		
	Art. 45, c. 1: € 122.093,18				
	Art. 45, c. 3: € 15.000,00 ed € 4.907,45				
	Art. 45, c. 6: € 13.684,74				
	Art. 45, c. 8: € 882,85				
	Art. 45, c. 10: € 32.000,00				
9 maggio 2019, n. 11	Art. 14, c. 1: € 21.821,25	Art. 14, c. 1: € 21.821,25	Art. 14, c. 1: € 21.821,25		(5)
30 maggio 2019, n. 14	Art. 9, c. 1: € 8.420,00				(6)
8 luglio 2019, n. 21	Art. 10, c. 1: € 20.000,00	Art. 10, c. 1: € 20.000,00	Art. 10, c. 1: € 20.000,00		(7)
29 luglio 2019, n. 22	Art. 6, c. 2: € 50.000,00				(8)
1° agosto 2019, n. 26		Art. 7, c. 2: € 180.000,00	Art. 7, c. 2: € 180.000,00		(9)
1° agosto 2019, n. 27		Art. 13, c. 1: € 110.000,00			(10)
18 settembre 2019, n. 28		Art. 6, c. 1: € 40.000,00			(11)
23 settembre 2019, n. 31		Art. 8, c. 1: € 30.000,00	Art. 8, c. 1: € 30.000,00		
3 ottobre 2019, n. 34		Art. 5, c. 1: € 30.000,00			(12)
21 ottobre 2019, n. 35		Art. 1, c. 1: € 50.000,00			

Sezione regionale di controllo per le Marche - Copertura leggi di spesa 2019

21 ottobre 2019, n. 36		Art. 10, c. 2: € 299.820,00	Art. 10, c. 2: € 620.640,00		(13)
2 dicembre 2019, n. 39	Oneri non quantificati	Oneri non quantificati	Oneri non quantificati		
30 dicembre 2019, n. 41		Art. 2: Oneri non quantificati	Art. 2: Oneri non quantificati	Art. 2: Oneri non quantificati	
		Art. 11, c. 1: € 100.000,00			
		Art. 12, c. 1: € 500.000,00			
		Art. 13, c. 1: € 30.000,00			
				Art. 14, c. 1: € 100.000,00	
				Art. 15, c. 1: € 200.000,00	
			Art. 16, c. 1: € 1.721,41		
(1) L'art. 17, c. 3 per gli anni successivi al 2019, rinvia la determinazione dell'entità della spesa alle rispettive leggi di bilancio.					
(2) L'art. 6, c. 4, per gli anni successivi al 2021, rinvia l'autorizzazione della spesa alle rispettive leggi di bilancio.					
(3) L'art. 6, c. 1, per gli anni successivi al 2019, rinvia l'autorizzazione della spesa alle rispettive leggi di bilancio.					
(4) L'art. 30, c. 9, per gli anni successivi al 2021, rinvia la determinazione dell'entità delle entrate e delle spese alle rispettive leggi di bilancio.					
(5) L'art. 14, c. 3, a decorrere dall'anno 2022, rinvia l'autorizzazione della spesa alle rispettive leggi di bilancio.					
(6) L'art. 9, c. 3, per gli anni successivi al 2021, rinvia la quantificazione degli oneri alle rispettive leggi di bilancio.					
(7) L'art. 10, c. 1, per gli anni successivi al 2021, rinvia alle rispettive leggi di bilancio.					
(8) L'art. 6, c. 4, per gli anni successivi al 2019, rinvia l'autorizzazione della spesa alla legge di bilancio.					
(9) L'art. 7, c. 3, per gli anni successivi al 2021, rinvia alle risorse regionali autorizzate annualmente con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari, da iscrivere nella Missione 16, Programma 01 e Programma 03.					
(10) L'art. 13, c. 2 dispone che, a decorrere dall'anno 2021, le spese di questa legge sono autorizzate e trovano copertura nei limiti delle risorse annualmente stanziare con la legge di approvazione di bilancio dei singoli esercizi finanziari.					
(11) L'art. 6, c. 3, per gli anni successivi al 2020 rinvia l'autorizzazione di spesa alla legge di approvazione dei rispettivi bilanci.					
(12) L'art. 5, c. 3, dispone che, a decorrere dall'anno 2021, le spese sono autorizzate con legge regionale di approvazione dei rispettivi bilanci.					
(13) L'art. 10, c. 3, dispone che, per gli anni successivi, le spese sono autorizzate con legge di approvazione dei rispettivi bilanci.					

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati desunti dal sito delle norme della Regione Marche <http://www.norme.marche.it>

ALLEGATO 4: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019 CON CLAUSOLE DI NEUTRALITA'/INVARIANZA FINANZIARIA

Allegato 4: Elenco delle leggi regionali pubblicate nell'anno 2019 con clausole di neutralità/invarianza finanziaria	
Legge regionale	Titolo
27 dicembre 2018, n. 49	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 'Riordino del sistema regionale delle politiche abitative'"
27 dicembre 2018, n. 50	Disposizioni urgenti in materia di politiche sociali e sanitarie
7 febbraio 2019, n. 2	Disposizioni per l'Ente parco regionale del Conero
7 febbraio 2019, n. 3	Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2018, n. 1 "Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche"
25 febbraio 2019, n. 6	Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 giugno 2013, n. 13 "Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto"
8 maggio 2019, n. 9	Modifica della legge regionale 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"
9 maggio 2019, n. 10	Cimiteri per animali d'affezione
15 maggio 2019, n. 12	Modifiche della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"
30 maggio 2019, n. 13	Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali"
13 giugno 2019, n. 15	Modifiche di disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria
13 giugno 2019, n. 16	Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 "Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno"
27 giugno 2019, n. 17	Disposizioni in materia di produzione e vendita di pane e loro valorizzazione
8 luglio 2019, n. 18	Modifiche alle leggi regionali 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari", 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio Regionale", 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"
8 luglio 2019, n. 19	Modifica alla legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione"
8 luglio 2019, n. 20	Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge
31 luglio 2019, n. 23	Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"

Sezione regionale di controllo per le Marche - Copertura leggi di spesa 2019

31 luglio 2019, n. 24	Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 3 agosto 2010, n. 11 "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa", 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015", 3 ottobre 2018, n. 39 "Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - 1° provvedimento" e 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche (Legge di stabilità 2019)"
1° agosto 2019, n. 25	Modifiche e integrazioni alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016"
18 settembre 2019, n. 29	Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS
24 settembre 2019, n. 32	Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge"
3 ottobre 2019, n. 33	Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo
18 novembre 2019, n. 37	Modificazioni alla legislazione regionale in materia istituzionale
18 novembre 2019, n. 38	Disposizioni in materia di equo compenso
17 dicembre 2019, n. 40	Modifiche di disposizioni in tema di sviluppo economico ed attività produttive
30 dicembre 2019, n. 43	Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati desunti dal sito delle norme della Regione Marche <http://www.norme.marche.it>

8 INDICE

1	LA LEGISLAZIONE REGIONALE NELL'ANNO 2019 - CONSIDERAZIONI GENERALI	5
2	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE.....	7
3	RICORSI DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2019	21
3.1	Ricorso per legittimità costituzionale n. 71/2019	21
3.2	Ricorso per legittimità costituzionale n. 112/2019	23
4	LE SINGOLE LEGGI	25
4.1	Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 49 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" e alla legge regionale 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative" (B.U. 3 gennaio 2019, n. 1).....	25
4.2	Legge regionale 27 dicembre 2018, n. 50 "Disposizioni urgenti in materia di politiche sociali e sanitarie" (B.U. 3 gennaio 2019, n. 1).....	28
4.3	Legge regionale 28 gennaio 2019, n. 1 "Promozione dell'invecchiamento attivo" (B.U. 7 febbraio 2019, n. 10)	29
4.4	Legge regionale 7 febbraio 2019, n. 2 "Disposizioni per l'Ente parco regionale del Conero" (B.U. 14 febbraio 2019, n. 12).....	36
4.5	Legge regionale 7 febbraio 2019, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 4 gennaio 2018, n. 1 "Nuove norme per le costruzioni in zone sismiche nella regione Marche" (B.U. 14 febbraio 2019, n. 12)	37
4.6	Legge regionale 20 febbraio 2019, n. 4 "Valorizzazione dei mulini storici ad acqua delle Marche" (B.U. 28 febbraio 2019, n. 16).....	41
4.7	Legge regionale 20 febbraio 2019, n. 5 "Interventi di lotta al tabagismo per la tutela della salute" (B.U. 28 febbraio 2019, n. 16).....	47
4.8	Legge regionale 25 febbraio 2019, n. 6 "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 giugno 2013, n. 13 "Riordino degli interventi in materia di Bonifica e di Irrigazione. Costituzione del Consorzio di Bonifica delle Marche e fusione dei Consorzi di Bonifica del Foglia, Metauro e Cesano, del Musone, Potenza, Chienti, Asola e Alto Nera, dell'Aso, del Tenna e del Tronto"" (B.U. 7 marzo 2019, n. 18)	51

4.9	Legge regionale 1° aprile 2019, n. 7 "Disposizioni per garantire una buona vita fino all'ultimo e l'accesso alle cure palliative nella regione Marche" (B.U. 11 aprile 2019, n. 28)	53
4.10	Legge regionale 18 aprile 2019, n. 8 "Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale per l'anno 2018" (B.U. 18 aprile 2019, n. 30).....	56
4.11	Legge regionale 8 maggio 2019, n. 9 "Modifica della legge regionale 2 settembre 1997, n. 60 "Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)"" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39).....	76
4.12	Legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)	77
4.13	Legge regionale 9 maggio 2019, n. 11" Disposizioni in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA)" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39).....	79
4.14	Legge regionale 15 maggio 2019, n. 12 "Modifiche della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione" (B.U. 16 maggio 2019, n. 39)	82
4.15	Legge regionale 30 maggio 2019, n. 13 "Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri regionali"" (B.U. 30 maggio 2019, n. 42)	84
4.16	Legge regionale 30 maggio 2019, n. 14 "Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi, diretti, indiretti e di reversibilità" (B.U. 30 maggio 2019, n. 42).....	84
4.17	Legge regionale 13 giugno 2019, n. 15 "Modifiche di disposizioni in materia sanitaria e socio sanitaria" (B.U. 20 giugno 2019, n. 47).....	88
4.18	Legge regionale 13 giugno 2019, n. 16 "Modifiche alla legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 "Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno"" (B.U. 20 giugno 2019, n. 47).....	89
4.19	Legge regionale 27 giugno 2019, n. 17 "Disposizioni in materia di produzione e vendita di pane e loro valorizzazione" (B.U. 4 luglio 2019, n. 52)	90
4.20	Legge regionale 8 luglio 2019, n. 18 "Modifiche alle leggi regionali 10 agosto 1988, n. 34 "Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari", 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione", 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio Regionale", 15 novembre 2010, n. 16 "Assestamento del bilancio 2010"" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)	92
4.21	Legge regionale 8 luglio 2019, n. 19 "Modifica alla legge regionale 9 maggio 2019, n. 10 "Cimiteri per animali d'affezione"" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)	97
4.22	Legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)	98

4.23	Legge regionale 8 luglio 2019, n. 21 "Istituzione del Parlamento degli studenti della regione Marche" (B.U. 11 luglio 2019, n. 55)	100
4.24	Legge regionale 29 luglio 2019, n. 22 "Valorizzazione delle arti visive e figurative e dell'attività del Museo Archivio del Manifesto" (B.U. 1° agosto 2019, n. 60).....	103
4.25	Legge regionale 31 luglio 2019, n. 23 "Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65).....	107
4.26	Legge regionale 31 luglio 2019, n. 24 "Disposizioni urgenti di modifica delle leggi regionali 3 agosto 2010, n. 11 "Misure urgenti in materia di contenimento della spesa", 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015", 3 ottobre 2018, n. 39 "Variazione generale al bilancio di previsione 2018/2020 ai sensi del comma 1 dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - 1° provvedimento" e 28 dicembre 2018, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio 2019/2021 della Regione Marche (Legge di stabilità 2019)"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65).....	108
4.27	Legge regionale 1° agosto 2019, n. 25 "Modifiche e integrazioni alla legge regionale 2 agosto 2017, n. 25 "Disposizioni urgenti per la semplificazione e l'accelerazione degli interventi di ricostruzione conseguenti agli eventi sismici del 2016"" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)	111
4.28	Legge regionale 1° agosto 2019, n. 26 "Sostegno alla creazione della filiera della canapa industriale" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65).....	113
4.29	Legge regionale 1° agosto 2019, n. 27 "Norme per la riduzione dei rifiuti derivanti dai prodotti realizzati in plastica" (B.U. 8 agosto 2019, n. 65)	116
4.30	Legge regionale 18 settembre 2019, n. 28 "Valorizzazione dei dialetti marchigiani" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)	122
4.31	Legge regionale 18 settembre 2019, n. 29" Criteri localizzativi degli impianti di combustione dei rifiuti e del CSS" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)	127
4.32	Legge regionale 23 settembre 2019, n. 31 "Promozione della cultura della valutazione delle politiche pubbliche e modifiche alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 "Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale"" (B.U. 26 settembre 2019, n. 76)	127
4.33	Legge regionale 24 settembre 2019, n. 32 "Modifiche alla legge regionale 8 luglio 2019, n. 20 "Disciplina regionale per l'accesso dei cani alle spiagge"" (B.U. 3 ottobre 2019, n. 78)	131

4.34	Legge regionale 3 ottobre 2019, n. 33 “Promozione della multifunzionalità nel settore della pesca marittima e del turismo marittimo” (B.U. 10 ottobre 2019, n. 80).....	132
4.35	Legge regionale 3 ottobre 2019, n. 34 “Interventi di sostegno e di valorizzazione del cinema documentario nella regione Marche” (B.U. 10 ottobre 2019, n. 80).....	135
4.36	Legge regionale 21 ottobre 2019, n. 35 “Concorso della Regione alla valorizzazione del Festival internazionale del folclore Terranostra” (B.U. 31 ottobre 2019, n. 86).....	137
4.37	Legge regionale 21 ottobre 2019, n. 36 “Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale"” (B.U. 31 ottobre 2019, n. 86).....	139
4.38	Legge regionale 18 novembre 2019, n. 37 “Modificazioni alla legislazione regionale in materia istituzionale” (B.U. 28 novembre 2019, n. 93).....	142
4.39	Legge regionale 18 novembre 2019, n. 38 “Disposizioni in materia di equo compenso” (B.U. 28 novembre 2019, n. 93).....	143
4.40	Legge regionale 2 dicembre 2019, n. 39 “Assestamento del bilancio di previsione 2019/2021” (B.U. 3 dicembre 2019, n. 95).....	145
4.41	Legge regionale 17 dicembre 2019, n. 40 “Modifiche di disposizioni in tema di sviluppo economico ed attività produttive” (B.U. 19 dicembre 2019, n. 103).....	153
4.42	Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 41 “Disposizioni per la formazione del bilancio 2020/2022 della Regione Marche (Legge di stabilità 2020)” (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106)	154
4.43	Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 42 “Bilancio di previsione 2020/2022” (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106).....	171
4.44	Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 43 “Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale” (B.U. 31 dicembre 2019, n. 106 rettifica nel BUR n. 8 del 23 gennaio 2020)	172
5	CONCLUSIONI PROVVISORIE	177
5.1	Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell’anno 2019 e contenuti delle relazioni tecnico-finanziarie	177
5.2	Leggi dotate di clausole di invarianza finanziaria	178
6	MEMORIE DELLA REGIONE.....	181
6.1	Osservazioni generali del Consiglio regionale-Assemblea legislativa delle Marche	181
6.2	Osservazioni generali del Servizio Risorse finanziarie e Bilancio della Regione Marche.....	185

7	CONSIDERAZIONI FINALI.....	189
	ALLEGATO 1: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019...	193
	ALLEGATO 2: MODALITA' DI COPERTURA DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019	199
	ALLEGATO 3: ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019.....	203
	ALLEGATO 4: ELENCO DELLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2019 CON CLAUSOLE DI NEUTRALITA'/INVARIANZA FINANZIARIA	207
8	INDICE	211

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

