

**Sezione regionale di controllo per le Marche della Corte dei conti, sintesi della Deliberazione n. 80/2016/RQ “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nell’anno 2015”.**

La Sezione regionale di controllo per le Marche ha pubblicato in data 11 aprile 2016 la delibera n. 80/2016/RQ relativa alla copertura finanziaria delle leggi della Regione Marche (ex art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174).

In particolare, la Sezione ha rilevato criticità in merito all’istituzione dell’Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale, prevista dall’art. 14 della legge regionale 13 aprile 2015, n. 16, e alla proroga dei contratti di servizio di trasporto pubblico regionale e locale, prevista dalla legge regionale 27 novembre 2015, n. 26.

Riguardo alla legge regionale 16 settembre 2015, n. 21, inerente la gestione dell'aeroporto delle Marche Aerdorica s.p.a., la Sezione ha rilevato che non si evincono elementi tali da consentire valutazioni circa la conformità al diritto comunitario della spesa autorizzata dalla legge in questione, sollecitando la Regione ad adempiere l’obbligo di ripetizione delle somme precedentemente erogate, in quanto “aiuti di Stato”, secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 179/2015.

La Sezione ha infine rilevato che, nelle relazioni alle proposte di legge di iniziativa consiliare recanti clausole di invarianza finanziaria, anche nel 2015 non sono presenti gli elementi dimostrativi dell’invarianza della spesa richiesti dall’art. 17, comma 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.



Deliberazione n. 80/2016/RQ

**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nell'adunanza del 25 marzo 2016

composta dai magistrati:

- Cons. Andrea LIBERATI – Presidente f.f. relatore
- Cons. Pasquale PRINCIPATO - Componente
- Primo Referendario Valeria FRANCHI – Componente
- Primo Referendario Marco DI MARCO – Componente

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE  
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI  
REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015 EX ART. 1, COMMA 2, D.L. N. 174/2012**

VISTI gli articoli 81, 97 e 100, comma 2,  
della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di  
giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della  
Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno  
2000 e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTO il decreto legge 174/2012, convertito in legge 213/2012, in particolare  
l'art. 1, comma 2, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), del  
decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, nella legge 11

agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR del 20 marzo 2013 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la quale sono state approvate le prime linee di orientamento per le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali;

VISTA la deliberazione n. 28/2016/INPR del 12 febbraio 2016 di questa Sezione, con la quale è stato approvato il programma delle attività per l'anno 2016;

VISTE le note prot. nn. 1563 del 25 febbraio 2016 e 1627 del 4 marzo 2016, con le quali, rispettivamente, è stata trasmessa al Presidente della Giunta regionale Marche e al Presidente del Consiglio Assemblea legislativa delle Marche la proposta di relazione contenente le risultanze del controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali pubblicate nell'anno 2015 ed è stata fissata nella data odierna l'adunanza pubblica per l'esame collegiale del referto;

VISTE le note acquisite a nostro prot. nn. 1793 del 22 marzo 2016 e 1800 del 23 marzo 2016 del Dirigente del Servizio risorse finanziarie e politiche comunitarie della Giunta regionale, con le quali è stato fornito riscontro alla suddetta proposta di relazione;

INTERVENUTI per la Regione Marche: Moroni, dirigente del Consiglio regionale, Alessandrelli, funzionaria del servizio studi e commissioni, Russi, dirigente del servizio studi e commissioni, Costa, segretario generale della Giunta regionale, Di Bonaventura, dirigente del servizio risorse finanziarie e politiche comunitarie, Moretti, funzionaria del servizio risorse finanziarie e politiche comunitarie, Loi, funzionaria p.f. programmazione economico-finanziaria del Servizio sanitario regionale e ragioneria, Ciccarelli, dirigente del servizio sanità, Marasca, presidente dell'O.I.V. e, per il Collegio dei revisori, Nestore, presidente;

UDITO il relatore dott. Andrea Liberati;

### **APPROVA**

l'allegata "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nell'anno 2015 dalla Regione

Marche”, riportandosi alle conclusioni ivi contenute;

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente della Giunta regionale Marche, al Presidente del Consiglio-Assemblea legislativa della Regione Marche, nonché alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Così deliberato ad Ancona, nella camera di consiglio del 25 marzo 2016.

Il Presidente f.f. estensore

f.to Andrea LIBERATI

Depositata in Segreteria in data 11 aprile 2016

Il direttore della Segreteria

f.to Carlo Serra



**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

**Regione Marche - Relazione sulla  
tipologia delle coperture adottate e sulle  
tecniche di quantificazione degli oneri  
relative alle leggi pubblicate nell'anno  
2015**

**(art. 1, comma 2, D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012)**





**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

**REGIONE MARCHE – RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE  
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE  
DEGLI ONERI RELATIVE ALLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015**

(art. 1, comma 2, D.L. 174/2012, convertito in L. 213/2012)

Relatore  
Cons. Andrea Liberati

Supporto amministrativo  
Dott.ssa Anna Bianca Pierucci



# INDICE

1	PREMESSA E METODOLOGIA DEL CONTROLLO.....	9
2	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE .....	11
2.1	Bilancio, contabilità pubblica ed equilibri di finanza pubblica.....	11
2.2	I controlli e la legittimazione della Corte dei conti .....	14
3	RICORSI PRESENTATI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2015.....	17
3.1	Ricorso per legittimità costituzionale n. 53 del 15 maggio 2015 .....	17
3.2	Ricorso per legittimità costituzionale n. 69 del 22 giugno 2015 .....	18
3.3	Ricorso per legittimità costituzionale n. 73 del 2 luglio 2015.....	19
4	LA LEGISLAZIONE REGIONALE DELL'ANNO 2015 – CONSIDERAZIONI GENERALI.....	23
5	LE SINGOLE LEGGI .....	25
5.1	Legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4, “Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Marche” .....	25
5.2	Legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1, “Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 “Disciplina Regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA”.....	29
5.3	Legge regionale 11 febbraio 2015, n. 2, “Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017” ....	31
5.4	Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3, “Legge di innovazione e semplificazione amministrativa” .....	36
5.5	Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4, “Nuove norme in materia di servizio farmaceutico” .....	38
5.6	Legge regionale 20 febbraio 2015, n. 5, “Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 “Norme per l’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale” .....	42
5.7	Legge regionale 9 marzo 2015, n. 6, “Riconoscimento dell’agricoltore come custode dell’ambiente e del territorio”.....	44
5.8	Legge regionale 9 marzo 2015, n. 7, “Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 “Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell’articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio’ e modifica alla 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”.....	46

5.9	Legge regionale 9 marzo 2015, n. 8 “Modifiche alla legge regionale 10 aprile 2007, n. 4 “Disciplina del Consiglio delle autonomie locali” .....	47
5.10	Legge regionale 24 marzo 2015, n. 9, “Disposizioni in materia di prevenzione, diagnosi precoce e cura del diabete mellito” .....	48
5.11	Legge regionale 24 marzo 2015, n. 10, “Modifica alla legge regionale 26 giugno 2008, n. 15 “Disciplina del Consiglio regionale dell’economia e del lavoro (CREL)” .....	50
5.12	Legge regionale 24 marzo 2015, n. 11, “Disposizioni per l’istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l’occupazione nel settore agricolo” .....	51
5.13	Legge regionale 1 aprile 2015, n. 12, “Disposizioni urgenti per le elezioni regionali e gli adempimenti di fine legislatura” .....	53
5.14	Legge regionale 3 aprile 2015, n. 13, “Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province” .....	54
5.15	Legge regionale 13 aprile 2015, n. 14, “Riordino della disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti della Regione Marche” .....	56
5.16	Legge regionale 13 aprile 2015, n. 15, “Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”. Attuazione dell’articolo 22 della l.r. 37/2014” .....	59
5.17	Legge regionale 13 aprile 2015, n. 16, “Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017” .....	61
5.18	Legge regionale 20 aprile 2015, n. 17, “Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia” .....	72
5.19	Legge regionale 20 aprile 2015, n. 18, “Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10 “Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo”” .....	74
5.20	Legge regionale 20 aprile 2015, n. 19, “Norme in materia di esercizio e controllo degli impianti termici degli edifici” .....	75
5.21	Legge regionale 3 agosto 2015, n. 20, “Modifica alla legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 “Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione”” .....	76
5.22	Legge regionale 16 settembre 2015, n. 21, “Disposizioni urgenti in materia di trasporti e sanità e modifiche della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione (Legge finanziaria 2015)” e della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 “Assestamento del bilancio 2014”” .....	77
5.23	Legge regionale 21 settembre 2015, n. 22, “Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri Regionali"” .....	80

5.24	Legge regionale 21 settembre 2015, n. 23, “Disposizioni urgenti sugli Enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU)” .....	82
5.25	Legge regionale 8 ottobre 2015, n. 24, “Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”, alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 “Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 “Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale”” .....	83
5.26	Legge regionale 21 ottobre 2015, n. 25, “Modifica alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”	86
5.27	Legge regionale 27 novembre 2015, n. 26, “Modifica alla legge regionale 22 aprile 2013, n. 6 “Disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico regionale e locale” .....	87
5.28	Legge regionale 4 dicembre 2015, n. 27, “Rendiconto generale della Regione per l'anno 2014”	90
5.29	Legge regionale 21 dicembre 2015, n. 28, “Assestamento del bilancio 2015 e pluriennale 2015/2017” .....	91
5.30	Legge regionale 21 dicembre 2015, n. 29, “Modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2012, n. 41 “Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della Regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società” .....	106
5.31	Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 30, “Disposizioni per la formazione del bilancio 2016/2018 della Regione Marche (Legge di stabilità 2016)” .....	107
5.32	Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 31, “Bilancio di previsione 2016/2018” .....	111
5.33	Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 32, “Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale” .....	113
6	OSSERVAZIONI DELLA REGIONE IN MERITO AGLI ESITI ISTRUTTORI .....	117
6.1	Osservazioni di carattere generale .....	117
6.1.1	Leggi recanti clausole di invarianza finanziaria.....	117
6.1.2	Oneri organizzativi.....	118
6.1.3	Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell’anno 2015. In particolare, la riduzione di stanziamenti già iscritti in bilancio .....	118
6.1.4	Osservazioni su singole leggi .....	118
6.1.5	Osservazioni .....	119
7	CONCLUSIONI .....	121
7.1	Leggi recanti clausole di invarianza finanziaria. ....	121
7.2	Leggi che non contengono né clausole di invarianza finanziaria né disposizioni di spesa	122

7.3	Oneri organizzativi.....	122
7.4	Rinvio della determinazione della spesa alle leggi di bilancio e alla legge di stabilità.	123
7.5	Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell'anno 2015. In particolare, la riduzione di stanziamenti già iscritti in bilancio .....	124
7.6	Quantificazione degli oneri .....	125
7.7	Criticità inerenti alla copertura delle leggi di spesa in materia di società partecipate.	125
7.7.1	Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale .....	126
7.7.2	Aerdorica s.p.a. ....	128
ALLEGATO 1: ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015 .....		131
ALLEGATO 2: MODALITA' DI COPERTURA DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2015		135
ALLEGATO 3: ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2015 .....		139

# **I PREMESSA E METODOLOGIA DEL CONTROLLO**

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Consiglio della Regione Marche in merito alle tipologie di coperture adottate per le leggi di spesa e alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall' art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116.

L'indagine sulla legislazione regionale di spesa svolta nella relazione mira a verificare la presenza di coperture finanziarie sostenibili anche nel lungo periodo, al fine di offrire all'organo rappresentativo regionale elementi conoscitivi utili circa le possibili criticità derivanti dalla legislazione di spesa.

Il parametro normativo utilizzato per detta verifica è rappresentato dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla copertura finanziaria delle leggi. L'art. 19, in particolare, oltre a disporre che le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche debbano contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali, prevede l'obbligo a carico delle regioni e delle province autonome di indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, utilizzando, a tal fine, le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.

La relazione, dopo una breve disamina delle principali pronunce costituzionali del 2015, limitate ai profili più strettamente attinenti l'oggetto dell'indagine, ed un ulteriore approfondimento circa i ricorsi presentati dalla Presidenza del Consiglio nei confronti della Regione Marche avverso le leggi emanate nell'anno 2015, si concentra sulle modalità di copertura delle leggi di spesa pubblicate nel medesimo periodo.

Non forma, invece, oggetto di analisi nell'ambito della presente relazione la legge che approva il rendiconto 2014, in quanto la stessa è già stata analizzata in occasione della sua parificazione, così come esula dall'analisi la legge di approvazione del bilancio 2016-2018, in quanto soggetta a specifico controllo di questa Sezione ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in legge 7 dicembre 2012, n. 213.



## **2 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

Nella presente sezione del referto ci si sofferma sulle pronunce della Corte costituzionale emesse nell'esercizio 2015 con specifico riferimento a quelle inerenti le materie di interesse regionale attinenti i settori:

- a) bilancio, contabilità pubblica ed equilibri di finanza pubblica (sentt. nn. 130, 181, 188, 10, 70, 178, 156, 153, 152);
- b) controllo e la legittimazione della Corte dei conti (sentt. nn. 143, 181, 235).

### **2.1 Bilancio, contabilità pubblica ed equilibri di finanza pubblica**

Con sentenza n. **130/2015**, la Consulta ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, c. 3, Cost., la legge della Regione Basilicata dell'11 luglio 2014, n. 17, che autorizza la Regione a effettuare pagamenti per spese di investimento in conto capitale fino a un importo corrispondente a quello dei proventi derivanti dalle attività di estrazione di idrocarburi, comprese le cosiddette royalties, in deroga così ai limiti stabiliti dalla legge statale (in particolare: art. 32, c. 4, legge n. 183 del 2011). La normativa impugnata, infatti, altera il saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno e viola pertanto la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, perché autorizza la Regione a effettuare spese che non sono comprese nell'elenco di quelle consentite dalla normativa statale. Poiché invece è prerogativa statale il rispetto dei vincoli di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ne deriva l'incostituzionalità della norma censurata.

Con sentenza n. **181/2015**, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima la legge della Regione Piemonte 6 agosto 2013, n. 16 (Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015), nella parte in cui istituisce la spesa relativa alle UPB DB09010 - capitolo 200/0 «Disavanzo finanziario presunto alla chiusura dell'esercizio 2012» e UPB DB20151 - capitolo 156981 «Trasferimenti alle aziende sanitarie regionali per l'erogazione delle risorse di cui all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 3, c. 2, del d.l. 35/2013». La normativa censurata prevede la destinazione della prima partita di spesa a ripianare il disavanzo di amministrazione del 2012, in violazione degli artt. 81 e 119, c. 6, Cost. in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013. Tali disposizioni statali - che costituiscono norme interposte ai fini della perimetrazione degli interventi compatibili con i vincoli derivanti dagli invocati parametri - nascono dall'esigenza di porre riparo ai crescenti ritardi nell'adempimento delle obbligazioni da parte delle pubbliche amministrazioni e contemplano

11 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

prescrizioni, di carattere speciale e temporaneo, derogatorie del patto di stabilità interno e di altre discipline in materia di finanza pubblica, per i debiti delle Regioni, siano essi contratti direttamente oppure maturati nell'ambito del Servizio sanitario nazionale; in particolare, il legislatore statale prevede anticipazioni di liquidità, che - pur rimanendo vietata la loro utilizzazione per la copertura di spese non consentite dalla Costituzione e dai vincoli europei - pongono rimedio a gravi deficienze della disponibilità di cassa degli enti ritardatari nei pagamenti. Nessuna delle due norme interposte consente di utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione. Ciò sia con riguardo all'equilibrio di bilancio, che viene pregiudicato dall'impiego di un prestito per ottenere effetti economico-patrimoniali, sia con riguardo alla natura giuridica dell'operazione, diversa dalla finalità di investimento di cui alla "regola aurea" codificata nell'art. 119, c. 6, Cost.

Con sentenza n. **188/2015**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 97 e 119 Cost., degli artt. 2, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Piemonte 7 maggio 2013, n. 9 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013-2015), in combinato disposto con l'Allegato A, relativamente all'Unità previsionale di base UPB DB05011, capitolo 149827R, nella parte in cui non consentono di attribuire adeguate risorse per l'esercizio delle funzioni conferite alle Province dalla vigente legislazione regionale. Riduzione di risorse, per le Regioni come per le Province, sono legittime purché tali da non rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni; ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che dovrebbe essere coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse dall'altro. La norma impugnata, invece, in modo irragionevole e sproporzionato, riduce - senza alcun allegato piano di riorganizzazione e di riallocazione - le dotazioni finanziarie storiche per l'esercizio delle funzioni conferite pregiudicandone lo svolgimento. Essa, inoltre, collide anche con il principio di buon andamento che implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, e, dall'altro, che siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Con sentenza n. **156/2015**, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 457, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, promossa - in riferimento all'art. 3 Cost., e ad altri parametri statutari - dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, laddove dispone che, in caso di mancato accordo di cui ai commi 454 e 455, si applichino, alle Regioni a statuto speciale, le disposizioni previste in materia di patto di stabilità interno per 12 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

gli enti locali del restante territorio nazionale. Infatti, la Consulta ha ritenuto che la norma di cui al c. 457 costituisca principio di coordinamento della finanza pubblica e come tale applicabile anche alle autonomie speciali, in quanto necessario a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione. La competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari. Non spetta, inoltre, all'art. 1 della legge n. 220 del 2010, commi 154 e 155, la qualifica di fonte rinforzata, laddove attribuiscono alla Regione speciale poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali costituenti il sistema regionale integrato. Tale qualifica, al contrario, può essere riconosciuta esclusivamente al c. 157 della predetta legge, laddove dispone alcune espresse modifiche allo statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia.

Inoltre, con sentenza n. **153/2015**, il giudice delle leggi ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, 2, 3 e 4, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89), impugnato dalla Regione Campania, in riferimento agli artt. 117, commi 3 e 4, 119 e 123 Cost., in quanto impone alle Regioni di estendere al proprio personale il vincolo del tetto massimo al trattamento economico annuo onnicomprensivo, già introdotto per il personale statale (euro 240.000 lordi). La spesa per il personale costituisce un importante aggregato della spesa di parte corrente, sicché disposizioni dirette al suo contenimento, come quella oggetto di scrutinio, costituiscono legittima espressione della competenza legislativa riservata allo Stato dall'art. 117, c. 3, Cost. di determinazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Inoltre, l'impugnata misura di contenimento finanziario non ricade in una materia di competenza regionale, in quanto il trattamento economico dei dipendenti pubblici va ricondotto alla materia dell'«ordinamento civile», prevalendo quest'ultimo ambito di competenza su ogni tipo di potestà legislativa delle Regioni.

Con sentenza n. **152/2015**, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, c. 8 bis, del d. l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni in l. 23 giugno 2014, n. 89, impugnato dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 97, 118 e 120 Cost. secondo cui, con riferimento ai programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il Ministero dell'Economia e delle Finanze si avvale di Consip S.p.a. per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e servizi da parte di

13 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

amministrazioni pubbliche. La norma censurata è riconducibile alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, c. 3, Cost., quale norma di principio posta dallo Stato che, non incidendo sull'esercizio delle funzioni spettanti alle amministrazioni coinvolte nei programmi di sviluppo cofinanziati dall'Unione europea, non pone problemi di interferenza con gli artt. 97 e 118 Cost., né assume i connotati del potere sostitutivo del Governo.

## **2.2 I controlli e la legittimazione della Corte dei conti**

Con sentenza n. **143/2015**, pronunciata ad esito di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, la Consulta ha ritenuto che non spettava allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, esercitare il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012 e, di conseguenza, ha annullato la relativa deliberazione 8 aprile 2014, n. 21. Ai sensi dell'art. 1, c. 9, del d.l. n. 174 del 2012, infatti, il rendiconto è strutturato secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; il successivo c. 11 attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti il compito di verificare la conformità dei rendiconti ai criteri individuati dalle citate linee guida. Poiché il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha recepito la deliberazione della Conferenza permanente, è stato adottato il 21 dicembre 2012 ed è entrato in vigore il 17 febbraio 2013, deve essere escluso il potere della Corte dei conti di controllare i rendiconti dei gruppi consiliari per l'esercizio 2012.

Dall'esame della pronuncia in esame (punto 1.1 del “ritenuto in fatto”) risulta che il controllo sulle spese effettuate nel 2012 era stato già svolto, nei primi mesi del 2013, sulla base della legislazione regionale vigente, ad opera dell'apposita commissione rendiconti, con esclusione dei nuovi criteri dettati dalla legge della Regione Liguria 20 dicembre 2012, n. 48, recante “Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al d.l. n. 174/2012”, applicabili solo a decorrere dall'esercizio 2013.

La sentenza, evidentemente, riguarda un caso diverso da quello in cui la stessa legge regionale abbia attribuito tale controllo alla Corte dei conti anche per il 2012.

Nella citata sentenza n. **181/2015**, la Consulta ha ricordato il proprio risalente e costante orientamento, secondo cui la rimettente Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale avverso le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non

consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (ex plurimis, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995). Fino all'entrata in vigore dell'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, la parificazione del bilancio era prevista solo per lo Stato e per le autonomie speciali. Per effetto della richiamata disposizione, la stessa è oggi estesa alle Regioni a statuto ordinario, tra cui si annovera la Regione Piemonte. In definitiva, a giudizio della Corte costituzionale, non v'è dubbio che la novella del 2012 abbia esteso alle Regioni a statuto ordinario l'istituto della parifica del rendiconto e la conseguente disciplina di carattere processuale e sostanziale.

La sentenza n. **235/2015** è stata pronunciata ad esito di giudizio per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione, tra l'altro, alla nota del Presidente della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna di trasmissione alla Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna della deliberazione n. 249 del 2013, avente ad oggetto la dichiarazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012. In particolare, la Regione Emilia-Romagna ha lamentato che detta nota di trasmissione comporti un'indebita prosecuzione dell'attività di controllo censurata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 130 del 2014, ledendo così la sua autonomia organizzativa e contabile. La Consulta ha ritenuto tale censura fondata, in quanto, pur ribadendo quanto attestato con precedente pronuncia n. 29 del 1995, circa la legittimità del raccordo tra le funzioni della Corte dei conti di controllo sulla gestione e giurisdizionale e pur essendo "incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità, i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale ...". Quel che viene in rilievo, tuttavia, nel caso specifico, è la circostanza che la segnalazione alla Procura contabile tragga origine da un'attività di controllo che, in quanto travolta dalla successiva sentenza n. 130 del 2014 della Corte, è illegittima ex tunc.

Con sentenza n. **228/2015** la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, nel testo originario, della legge della Regione Calabria 10 gennaio 2013, n. 2 (Disciplina del collegio 15 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria), a norma del quale “Il collegio è composto da tre membri, nominati dall’Assemblea legislativa regionale con voto limitato a due nell’ambito di un elenco di nove nominativi estratti a sorte tra coloro che, in possesso dei requisiti di cui al comma successivo, abbiano presentato domanda nei termini previsti dall’avviso per la costituzione dell’elenco istituito presso il Consiglio regionale della Calabria”. Il rimettente (Tribunale amministrativo regionale per la Calabria) ha prospettato che tale norma fosse in contrasto con l’art. 14, c. 1, lett. e), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, c. 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che nel dettare principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, prevede che «[...] i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti [...]», escludendo ogni discrezionalità. Il giudice delle leggi ricorda nella decisione che l’istituzione del Collegio dei revisori presso le Regioni è stata positivamente vagliata con propria sentenza n. 198 del 2012, poiché consente alla Corte dei conti di svolgere il controllo complessivo della finanza pubblica, a tutela dell’unità economica dello Stato, anche nei confronti delle Regioni. È alla luce di tale collegamento funzionale che la lett. e) del c. 1, dello stesso articolo, affida alla magistratura contabile la formulazione dei criteri per l’iscrizione negli appositi elenchi dei candidati idonei a rivestire il ruolo di revisore dei conti presso le Regioni (norma attuata con la deliberazione adottata dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, nell’Adunanza dell’8 febbraio 2012). La disposizione interposta va dunque ricondotta sia alla materia del «sistema tributario e contabile dello Stato» (art. 117, c. 2, lett. e), Cost.), sia a quella di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, c. 3, Cost.). Essa esprime un principio fondamentale, la cui evidente finalità è quella di garantire la terzietà di questo organo che costituisce un rilevante tassello del complesso sistema di controllo della finanza regionale. La norma della Regione Calabria censurata, quindi, nel prevedere una scelta da parte dell’Assemblea legislativa regionale tra i nominati estratti a sorte, viola tale principio.

### **3 RICORSI PRESENTATI DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DI LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NEL 2015**

La Sezione ha proceduto ad analizzare i ricorsi proposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri avverso leggi della Regione Marche pubblicate nell'anno 2015, al fine di verificare eventuali motivi di impugnazione inerenti alle modalità di copertura.

#### **3.1 Ricorso per legittimità costituzionale n. 53 del 15 maggio 2015**

Il ricorso ha per oggetto la legge della Regione Marche 9 marzo 2015 n. 7, pubblicata nel B.U.R. n. 24 del 19-3-2015 recante "Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 "Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio" e modifica alla 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"", in particolare in relazione all'articolo 1.

La proposizione di tale ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 29 aprile 2015.

La norma contenuta nel predetto articolo 1 aggiunge all'articolo 2 della legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 il c. 2-bis<sup>1</sup>, innovando il regime giuridico del prelievo venatorio in deroga, disciplinato dall'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009.

La norma censurata presenta, secondo il ricorrente, profili di illegittimità costituzionale in quanto, ponendosi in contrasto con le disposizioni dettate dalla citata direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009<sup>2</sup>, viola il parametro di cui all'articolo 117, c. 1, della Costituzione nella parte in

---

<sup>1</sup> Il comma 2-bis dispone: "Al fine dell'applicazione della lett. c) del c. 2 è comunque consentito il prelievo in deroga allo storno (*Sturnus vulgaris*) praticato in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali."

<sup>2</sup> L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 attribuisce agli Stati membri la possibilità di derogare al divieto di uccidere o di catturare deliberatamente, con qualsiasi metodo, uccelli selvatici [stabilito dall'articolo 5, c. 1, lett. a) della citata direttiva]. Tale deroga, tuttavia, può essere concessa, a condizione che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, per delle ragioni espressamente tipizzate quali sono, in via esemplificativa, la tutela della salute e sicurezza pubblica, la necessità di prevenire gravi danni alle colture o per consentirne in condizioni rigidamente controllate la cattura. L'atto di concessione della deroga, inoltre, deve specificare: «a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli

17 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

cui impone al legislatore regionale di rispettare i vincoli posti dall'ordinamento comunitario e, ponendosi altresì in contrasto con l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992<sup>3</sup>, comporta la violazione del parametro di cui all'articolo 117, c. 2, lett. s), della Costituzione che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

### **3.2 Ricorso per legittimità costituzionale n. 69 del 22 giugno 2015**

Il ricorso ha per oggetto la legge della Regione Marche 13 aprile 2015 n. 16, pubblicata nel B.U.R. n. 32 del 13-4-2015 recante " Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017" ", ed in particolare l'articolo 10.

La proposizione di tale ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta dell'11 giugno 2015.

Il predetto articolo 10 sostituisce l'articolo 35 della legge regionale 33/2014.<sup>4</sup>

---

impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possono essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati».

<sup>3</sup> In attuazione del citato art. 9 della direttiva 2009/147/CE, l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992 (inserito dall'art. 1, c. 1, legge 3 ottobre 2002, n. 221 e quindi sostituito dall'art. 26, comma 2, legge 6 agosto 2013, n. 97), dopo aver statuito che «Le regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge» (articolo 19 bis, comma 1), dispone che: «Le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati. Le deroghe devono essere giustificate da un'analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni e devono menzionare la valutazione sull'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le particolari forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27, comma 2» (articolo 19-bis, comma 2)

<sup>4</sup> Il nuovo testo dell'art. 35 della Legge regionale 33/2014 dispone:

"1. In attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale. Gli eventuali incentivi volumetrici consentiti dalla normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga ai distacchi dai confini e dai limiti di zona prescritti dagli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti ed in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, dai corrispondenti confini interni e limiti di zona se inferiori.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale."

18 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

Secondo il ricorrente, la disposizione regionale in questione risulta adottata in contrasto con l'articolo 2-bis del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 ed in violazione dell'articolo 117, c. 2, lett. l) della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, nonché dell'articolo 117, c. 3, inerente alla sfera di competenza legislativa concorrente statale in materia di governo del territorio.

Infatti, il citato art. 2-bis attribuisce alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano la facoltà di prevedere, con proprie leggi e regolamenti, disposizioni derogatorie al decreto ministeriale n. 1444/1968 “nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”, mentre l'art. 35 della l. reg. n. 33/2014, novellato dal comma 1 articolo 10 della legge in parola rende possibile qualsiasi intervento di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, a prescindere da un più ampio intervento di trasformazione “funzionale a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali”.

### **3.3 Ricorso per legittimità costituzionale n. 73 del 2 luglio 2015**

La proposizione di tale ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 giugno 2015.

Il ricorso ha per oggetto la legge della Regione Marche 20 aprile 2015 n. 17, pubblicata nel B.U.R. n. 37 del 30-4-2015 recante "Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia ", in particolare in relazione agli articoli: 4, c. 1, lett. a), b), c), d), h), l) e m)<sup>5</sup>, 6, cc. 1, lett.

---

<sup>5</sup> L'art. 4, c. 1, lett. a), b), c), d), h), l) e m) dispone:

1. Sono ricompresi tra gli interventi indicati all'articolo 6, comma 1, del d.p.r. 380/2001 e quindi eseguibili senza necessità di ottenere alcun titolo abilitativo:

a) i movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00;

b) le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l'eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta nei limiti indicati alla lettera a), che siano contenute entro l'indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, ivi compresa la realizzazione di intercapedini interamente interrate;

c) la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00;

d) le aree ludiche senza fini di lucro e gli elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine;

h) le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l'eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici;

l) le opere da realizzare nell'ambito di stabilimenti industriali, intese ad assicurare la funzionalità dell'impianto e il suo adeguamento tecnologico, purché non modifichino le caratteristiche complessive in rapporto alle dimensioni dello stabilimento, siano interne al suo perimetro o area di pertinenza e non incidano sulle sue strutture. Tali opere riguardano:

1) le costruzioni che non prevedono e non sono idonee alla presenza di manodopera, realizzate con lo scopo di proteggere

determinati apparecchi o sistemi, quali cabine per trasformatori o per interruttori elettrici, cabine per valvole di intercettazione

19 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

c) e g), e 2<sup>6</sup>, 8, c. 3<sup>7</sup>, 9, cc. 1, 2 e 6<sup>8</sup>, 12<sup>9</sup> e 13, c. 1, lett. a) e b)<sup>10</sup>, che, a giudizio del ricorrente, contrastano con i principi fondamentali di governo del territorio contenuti nel testo unico

---

fluidi, site sopra o sotto il livello di campagna, cabine per stazioni di trasmissione dati e comandi o per gruppi di riduzione purché al servizio dell'impianto;

2) i sistemi per la canalizzazione dei fluidi mediante tubazioni, fognature e simili, realizzati all'interno dello stabilimento stesso;

3) i serbatoi fino a metri cubi tredici per lo stoccaggio e la movimentazione dei prodotti e le relative opere;

4) le opere a carattere precario o facilmente amovibili, quali garitte, chioschi per l'operatore di pese a bilico, per posti telefonici distaccati, per quadri di comando di apparecchiature non presidiate;

5) le installazioni di pali porta tubi in metallo e conglomerato armato, semplici e composti;

6) le passerelle con sostegni in metallo o conglomerato armato per l'attraversamento delle strade interne con tubazioni di processo e servizi;

7) le trincee a cielo aperto, destinate a raccogliere tubazioni di processo e servizi, nonché le canalizzazioni fognanti aperte e le relative vasche di trattamento e decantazione;

8) i basamenti, le incastellature di sostegno e le apparecchiature all'aperto per la modifica e il miglioramento di impianti esistenti;

9) la separazione di aree interne allo stabilimento realizzata mediante muretti e rete ovvero in muratura;

10) le attrezzature semifisse per il carico e lo scarico da autobotti e ferro cisterne, come bracci di scarichi e pensiline, ovvero da navi, come bracci di sostegno delle manichette;

11) le attrezzature per la movimentazione di materie prime e prodotti alla rinfusa e in confezione, quali nastri trasportatori ed elevatori a tazze;

12) le coperture estensibili poste in corrispondenza delle entrate degli stabilimenti a protezione del carico e dello scarico delle merci;

13) le canne fumarie e altri sistemi di adduzione e di abbattimento;

m) le opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all'interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell'utilizzo dei locali adibiti a esercizio d'impresa.

<sup>6</sup> L'art. 6, cc. 1, lett. c) e g), e 2 dispone:

1. Sono subordinati alla presentazione della SCIA gli interventi non riconducibili all'attività edilizia libera di cui all'articolo 4 o alla CIL di cui all'articolo 5 ovvero al permesso di costruire, e in particolare:

c) gli interventi di ristrutturazione edilizia;

g) gli interventi di demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi;

2. Sono altresì realizzabili mediante SCIA gli interventi di cui all'articolo 22, comma 3, del d.p.r. 380/2001.

<sup>7</sup> L'art. 8, c. 3, dispone:

3. Non costituiscono inoltre variazioni essenziali rispetto al titolo abilitativo il mancato completamento degli interventi o la realizzazione di minori superfici o volumetrie o altezze o parziali riduzioni dell'area di sedime, di maggiori distacchi, purché gli interventi non comportino difformità dalle prescrizioni del titolo abilitativo medesimo o da norme o piani urbanistici.

<sup>8</sup> L'art. 9, cc. 1, 2 e 6 dispone:

1. Il Comune può autorizzare a titolo temporaneo interventi edilizi, ancorché difformi dalle previsioni degli strumenti urbanistici comunali adottati o approvati, destinati al soddisfacimento di documentate esigenze di carattere improrogabile e transitorio non altrimenti realizzabili. L'autorizzazione temporanea può riguardare esclusivamente le opere pubbliche o di pubblico interesse e le attività produttive. In quest'ultimo caso, l'autorizzazione è rilasciata solo qualora l'immobile in cui le stesse attività sono svolte sia interessato da interventi edilizi che ne precludano o ne limitino l'utilizzo.

2. L'autorizzazione relativa alle opere pubbliche o di pubblico interesse è valida per il periodo necessario alla realizzazione o al recupero delle medesime. L'autorizzazione relativa alle attività produttive indica espressamente il periodo di validità che non può superare i sei mesi, prorogabili una sola volta e per comprovati motivi fino a trentasei mesi complessivi dalla data del rilascio.

6. I Comuni hanno facoltà di disciplinare nei propri strumenti urbanistici ulteriori attività oggetto di autorizzazione temporanea che possono essere svolte nelle aree private. Tali attività non possono comunque superare i trenta giorni.

<sup>9</sup> L'art. 12 dispone:

1. Al fine di favorire interventi di prevenzione sismica sul patrimonio edilizio esistente è consentito l'inserimento di elementi strutturali finalizzati, nell'ambito di un progetto complessivo, a ridurre la vulnerabilità sismica dell'intero edificio, anche qualora comportino un incremento dell'altezza non superiore a centimetri 50 o una riduzione, nella stessa misura, delle distanze dal confine di proprietà, tra pareti finestrate e pareti di edifici antistanti e dal nastro stradale, nel rispetto delle distanze minime previste dal codice civile.

2. Gli interventi previsti al comma 1 non sono computati ai fini del calcolo della volumetria delle superfici, delle altezze e delle distanze. Il titolo abilitativo è rilasciato anche in difformità a quanto stabilito negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi comunali, fatte salve eventuali limitazioni imposte da specifici vincoli storici, ambientali, paesaggistici, igienico-sanitari e di sicurezza.

3. Agli interventi previsti al comma 1 non si applicano le disposizioni in materia di densità edilizia e di altezza per le edificazioni nelle zone di tipo E di cui agli articoli 7 e 8 del d.m. 1444/1968.

<sup>10</sup> L'art. 13, c. 1, lett. a) e b) dispone:

20 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

dell'edilizia di cui al d.p.r. n. 380/2001 e quindi violano l'art. 117, c. 3, della Costituzione con riferimento alla materia "governo del territorio". Per quanto concerne, in particolare, l'art. 13, il ricorrente ritiene che la norma violi, oltre all'art. 117, c. 3, Cost., anche la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, c. 2, Cost., lett. l).

---

Dalla data di entrata in vigore di questa legge sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati, purché siano assicurati:

a) un'altezza media ponderata non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibile a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nonché un'altezza minima pari a metri 1,50 nei casi di copertura a falde inclinate e un'altezza minima non inferiore a metri 2,40 per gli spazi ad uso abitativo, riducibili a metri 2,20 per gli spazi accessori e di servizio, nei casi di coperture piane;

b) un rapporto illuminotecnico non inferiore a 1/12 tra la superficie netta dei locali e la superficie finestrata apribile



## **4 LA LEGISLAZIONE REGIONALE DELL'ANNO 2015 – CONSIDERAZIONI GENERALI**

Nel corso dell'anno 2015, sono state pubblicate complessivamente trentadue leggi regionali.<sup>11</sup>

Poiché a seguito delle elezioni del Consiglio regionale, svoltesi il 31 maggio 2015, si è verificato il passaggio dalla IX alla X legislatura regionale, le leggi in questione appartengono a due diverse legislature.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>L'elenco completo delle leggi regionali pubblicate nel 2015, con l'indicazione delle date di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche e dei soggetti che hanno presentato le relative proposte, è contenuto nell'allegato 1 alla presente relazione.

<sup>12</sup> La prima seduta della X legislatura si è avuta il 22 giugno 2015.

23 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015



## 5 LE SINGOLE LEGGI

### 5.1 Legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4, “Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Marche”

La legge in esame deriva dall’abbinamento di quattro proposte di legge statutaria: una ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 395/2014) e tre ad iniziativa consiliare (Pdl nn. 353/2013, 443/2014 e 449/2014). Il testo è stato unificato dalla I Commissione permanente.

Il procedimento di formazione delle leggi regionali statutarie è regolato dall’art. 123, c. 2, Cost., il quale prevede che lo statuto regionale venga approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi.

Pertanto, il provvedimento legislativo in esame ha richiesto l’approvazione di tre deliberazioni legislative statutarie approvate dall’Assemblea legislativa a maggioranza assoluta: la prima adottata nella seduta del 28.10.2014, n. 174; la seconda, non conforme alla precedente, approvata nella seduta del 27.01.2015, n. 184; la terza, approvata nella seduta del 31.03.2015, n. 191 conforme a quella del 27.01.2015.

Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa<sup>13</sup> sono presenti, oltre al testo unificato dalla citata Commissione, i testi delle predette proposte di legge, preceduti dalle rispettive relazioni, e le citate deliberazioni legislative statutarie.

L’articolo 1 della legge in esame<sup>14</sup> prevede la sostituzione del comma 2 dell’art. 7 della legge statutaria 8 marzo 2015, n. 1 con una nuova disposizione, che consente al Presidente della Giunta, nella prima seduta del Consiglio, di scegliere gli assessori anche al di fuori dei componenti del Consiglio in numero non superiore a tre<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup>[www.consiglio.marche.gov.it](http://www.consiglio.marche.gov.it).

<sup>14</sup> Il testo completo dell’art. 1 della l. reg. statutaria n. 4/2015 è il seguente:

1. Il comma 2 dell’articolo 7 della legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 (Statuto della Regione Marche), come modificato dall’articolo 1 della legge statutaria 19 giugno 2013, n. 3 (Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Marche”), è sostituito dal seguente:

“2. Nella prima seduta del Consiglio il Presidente della giunta illustra il programma di governo regionale e presenta gli assessori, tra i quali indica il Vicepresidente chiamato a sostituirlo in caso di assenza o impedimento temporaneo, scegliendoli anche al di fuori dei componenti del Consiglio in numero non superiore a tre, e garantendo la presenza di entrambi i sessi.”.

2. I commi 2 bis, 2 ter e 2 quater dell’articolo 7 della legge statutaria 1/2005, come modificato dall’articolo 1 della legge statutaria 3/2013, sono abrogati.

<sup>15</sup> Nel testo originario dell’art. 7 della l. statutaria n. 1/2005 era già prevista la facoltà per il Presidente della giunta di scegliere gli assessori anche al di fuori dei componenti del Consiglio. Con successiva legge statutaria 19 giugno 2013, n. 3, la predetta norma era stata modificata nel senso di consentire al Presidente della giunta la nomina di un solo assessore al di fuori dei componenti del Consiglio – Assemblea legislativa.

Il successivo art. 2 apporta modifiche all'art. 12 della l. statutaria 1/2005 in materia di prima seduta del Consiglio<sup>16</sup>.

L'articolo 3, apportando modifiche all'art. 13 della l. statutaria 1/2005, stabilisce il principio della garanzia di rappresentanza delle minoranze assembleari nell'elezione dei Vicepresidenti del Consiglio<sup>17</sup>.

L'articolo 4, apportando modifiche all'art. 22, c. 5, della l. statutaria 1/2005, attribuisce al regolamento interno l'individuazione, in numero non superiore a quattro, delle commissioni consiliari permanenti, nonché la definizione delle materie attribuite alla loro competenza, delle modalità di composizione, costituzione e funzionamento.

Il successivo articolo 5 prevede l'aggiunta all'art. 51, c.1, della citata legge statutaria del seguente periodo: “La legge regionale individua gli strumenti di programmazione economico-finanziaria in coerenza con le norme statali di coordinamento della finanza pubblica” e la soppressione, al comma 2 del medesimo articolo 51, delle seguenti parole: “redatte sulla base del documento di programmazione economico-finanziaria approvato dal Consiglio entro il 30 settembre”, riferite alla proposta di legge finanziaria ed alla proposta di legge di approvazione del bilancio annuale e di quello pluriennale.

Rilevante, sotto il profilo finanziario, l'art. 6 che, al comma 1, **reca la clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dall'applicazione della legge non possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale rispetto alla normativa statutaria previgente, ed al comma 2 specifica che all'attuazione dell'articolo 1 (che, come detto, consente la scelta degli assessori anche al di fuori dei componenti del Consiglio in numero non superiore a tre) si provvede nel rispetto di quanto previsto dal comma precedente e demanda alle leggi regionali l'individuazione delle eventuali necessarie riduzioni di spesa.

Al riguardo, si evidenzia che l'art. 17, c. 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevede che, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica debba riportare “i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime”.

---

<sup>16</sup> In particolare, il primo comma di tale articolo prevede che la prima seduta del Consiglio si svolga il primo giorno non festivo della terza settimana successiva alla proclamazione degli eletti ed il comma 2 del medesimo articolo assegna il compito di presiedere la prima seduta dell'Assemblea legislativa al consigliere eletto con il maggior numero di voti di lista e di preferenza (in precedenza il compito spettava al più anziano di età), in modo che la presidenza provvisoria risulti più rappresentativa del corpo elettorale.

<sup>17</sup> Fermo restando il meccanismo del voto limitato ad uno, la nuova norma stabilisce che risultano eletti Vicepresidenti il consigliere di maggioranza e il consigliere di minoranza che, nelle rispettive votazioni, hanno ottenuto il maggior numero di voti ed in caso di parità di voti tra i consiglieri di maggioranza o tra quelli di minoranza, risultano eletti i più giovani di età.

Questa Sezione, nella delibera n. 130/2015/RQ, ha ribadito la necessità che, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, le relazioni a corredo delle proposte di legge contengano gli elementi prescritti dal comma 7 sopra citato.

Inoltre la stessa delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea del 9 settembre 2014, n. 1435<sup>18</sup> attribuisce il compito della dimostrazione dell'assenza di oneri finanziari al proponente nell'ambito della relazione illustrativa.

Nella fattispecie si rileva che **gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa** attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, **non sono presenti in nessuna delle relazioni alle quattro proposte di legge** dalle quali ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame, pur se alla proposta ad iniziativa della Giunta (Pdl. 395/2014) è allegata la dichiarazione di assenza di oneri aggiuntivi a firma del Segretario Generale e del Responsabile del Servizio Finanziario e nella proposta di iniziativa consiliare n. 449/2014, in merito alla modifica statutaria concernente il ripristino della possibilità di scelta degli assessori anche al di fuori del Consiglio regionale, si evidenzia che, le modifiche in questione, “anche al fine di evitare un incremento complessivo della spesa regionale, vengono accompagnate da altre misure, strettamente connesse, di riordino istituzionale ed organizzativo dalle quali si produce una consistente riduzione di oneri a carico del bilancio regionale. Alcune di queste sono introdotte da questa proposta di legge statutaria. In primo luogo la riduzione da sei a quattro del numero massimo delle Commissioni consiliari permanenti istituibili (articolo 4), da cui deriva una diminuzione degli oneri per le indennità di funzione dei presidenti e vicepresidenti.”.

Pur a fronte di tali cautele, mancano elementi che consentano un idoneo riscontro dell'invarianza della spesa.

L'Amministrazione ha riferito che per le iniziative consiliari non è richiesta la relazione di cui all'articolo 17 della legge n. 196/2009, prevista invece, ai sensi della citata disposizione, solo per le iniziative legislative dell'esecutivo. Per quanto attiene alle proposte abbinare che hanno dato origine alla legge statutaria n. 4/2015, la Regione ha ricordato che una delle proposte di iniziativa consiliare (n. 353) è stata presentata in data 23/7/2013, cioè prima dell'adozione della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9/9/2014, un'altra (n. 443) è stata presentata quasi

---

<sup>18</sup> La delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014 ha approvato lo schema per la redazione della scheda economico-finanziaria da allegare alle proposte di legge di spesa di iniziativa consiliare e popolare e la procedura per la verifica degli effetti finanziari delle proposte di legge che comportano spese.

contemporaneamente all'adozione della delibera n. 1493 citata, mentre la proposta dell'esecutivo (n. 395) non era oggetto della sperimentazione introdotta con la deliberazione n. 1435, ma era accompagnata dall'attestazione dei dirigenti della Giunta competenti relativa all'assenza di oneri. Inoltre, poiché tale proposta riguardava l'eliminazione del riferimento, nell'ambito dello Statuto regionale, al Documento di programmazione economico-finanziaria regionale, non si è ritenuto necessario fornire elementi dimostrativi circa l'invarianza della spesa nella relazione di accompagnamento. L'Amministrazione ha inoltre evidenziato che, invece, la proposta di legge n. 449 contiene nella relazione illustrativa alcune indicazioni volte a suffragare l'invarianza della spesa e ha rilevato che la legge statutaria n. 4/2015 contiene norme parzialmente diverse rispetto a tutte le proposte presentate, tra le quali la previsione che il numero massimo degli assessori esterni è pari a 3, mentre la Pdl n. 449 prevedeva che tutti gli assessori potessero essere scelti tra soggetti esterni.

La Regione ha segnalato inoltre che dall'attuazione della legge statutaria suddetta, unitamente alle modifiche introdotte con legge regionale n. 34/2014 è derivato un risparmio degli oneri connessi al trattamento indennitario annuo dei consiglieri e degli assessori tra la IX e la X legislatura pari ad euro 2.004.360 (risparmio che nei prossimi anni dovrebbe incrementarsi in quanto il numero dei consiglieri più il Presidente della Giunta sarà pari a 31 per tutto l'arco dell'anno) e che nella Giunta attualmente in carica è presente un unico assessore esterno. Qualora fosse stata approvata la proposta di legge n. 449 nel testo presentato e fossero stati nominati tutti assessori esterni, il costo aggiuntivo sarebbe stato pari ad euro 580.800 e si sarebbe realizzato comunque un risparmio pari ad euro 1.423.560. La Regione ha concluso precisando che il legislatore si è preoccupato di garantire esclusivamente l'invarianza della spesa rispetto alla Statuto previgente, poiché si tratta di una legge statutaria i cui oneri dipendono dalla legge regionale che fissa il trattamento indennitario degli organi politici.

**La Sezione prende atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, pur evidenziando che la quantificazione e dimostrazione del risparmio derivante dalla legge in esame, contenuti nella citata risposta della Regione, non sono invece presenti negli atti preparatori della legge stessa.**

## **5.2 Legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1, “Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 “Disciplina Regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA”**

La proposta di legge è, nel testo base, di iniziativa della Giunta (Pdl n. 444/2014). A tale proposta sono state abbinate due proposte di legge ad iniziativa consiliare (Pdl nn. 242/2012 e 331/2013) ed un'ulteriore proposta ad iniziativa della Giunta (Pdl. n. 330/2013). Le proposte sono state esaminate dalla IV Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, i testi delle proposte di legge, le relazioni alle proposte, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale e le attestazioni di assenza di oneri allegate alle proposte nn. 330 e 444 ad iniziativa della Giunta.

La finalità della legge regionale in esame consiste, come si legge dalla relazione alla proposta n. 444, nell'adeguamento della legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 alle norme comunitarie e statali in materia di Valutazione di impatto ambientale (VIA). Le relazioni alle proposte nn. 330 e 331 fanno altresì riferimento alla sentenza n. 93/2013, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della l. reg. n. 3/2012 ed all'esigenza di recepire le indicazioni contenute nella sentenza.

Pertanto la legge in esame (art. 1) dispone l'abrogazione della lett. b) del comma 5 dell'articolo 3 della l. reg. n. 3/2012, che escludeva dalla procedura di valutazione di impatto ambientale “le opere a carattere provvisorio, di durata certa e limitata nel tempo e comunque per un periodo non superiore a centottanta giorni e che non comportano modifiche permanenti allo stato dei luoghi.”<sup>19</sup> .

---

<sup>19</sup> L'art. 2 della legge in esame prevede l'inserimento alla fine dell'art. 6, c. 1, della l. reg. 3/2012, dopo la parola: “(ARPAM)” delle seguenti: “e, per gli aspetti relativi alla tutela della salute della popolazione, anche dei dipartimenti di prevenzione territorialmente competenti dell'Azienda sanitaria unica regionale (ASUR)”. Pertanto, a seguito di tale modifica, per lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche relative alle procedure di VIA, l'autorità competente dovrà avvalersi, oltre che dell'ARPAM, anche dell'ASUR.

L'art. 3, c. 1, prevede che, alla fine dell'art. 8, c. 3, della l. reg. 3/2012, le parole: “territorialmente competente” siano sostituite dalle seguenti: “e al dipartimento di prevenzione dell'ASUR territorialmente competenti”. Pertanto, a seguito di tale modifica, contestualmente alla presentazione dell'istanza per la verifica di assoggettabilità, il progetto preliminare e lo studio preliminare ambientale devono essere inoltrati, oltre che al dipartimento provinciale dell'ARPAM, anche al dipartimento di prevenzione dell'ASUR. Il successivo comma 2 prevede che il comma 8 dell'articolo 8 della l. reg. 3/2012 sia sostituito dal seguente: “Entro trenta giorni decorrenti dalla data di pubblicazione nel BUR dell'avviso di cui al comma 4, i Comuni interessati, l'ARPAM e il dipartimento di prevenzione dell'ASUR territorialmente competente rendono i propri contributi istruttori.”. L'ultimo comma dell'art. 3 prevede l'inserimento al comma 9 dell'art. 8 della l. reg. 3/2012 dopo la parola: “ARPAM” delle seguenti: “e, ai sensi dell'articolo 6, di quelli del dipartimento di prevenzione dell'ASUR territorialmente competente”. A seguito di tale modifica, l'autorità competente a verificare se il progetto possa avere significativi impatti ambientali negativi deve tenere conto, oltre che dei contributi istruttori dell'ARPAM, anche di quelli del dipartimento di prevenzione dell'ASUR.

La legge **non contiene la clausola di invarianza finanziaria, anche se va rilevata l'assenza di disposizioni di carattere finanziario e di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.** Tra le proposte che hanno dato origine al provvedimento legislativo in esame, quelle ad iniziativa delle Giunta (Pdl nn. 330 e 444) contengono l'attestazione di assenza di oneri finanziari, mentre alcuna valutazione al riguardo è contenuta nelle relazioni inerenti le proposte di iniziativa consiliare.

Al riguardo, si ricorda che la citata delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014 stabilisce che le proposte di legge di iniziativa consiliare debbano essere accompagnate da una relazione che, nel caso in cui si tratti di proposte che comportano spese, illustri i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari, riportati anche in un'apposita scheda economico-finanziaria; qualora, invece, si tratti di proposte che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, debba contenere gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. In quest'ultimo caso è previsto l'inserimento, da parte del proponente, di un apposito articolo attestante l'invarianza della spesa. Inoltre, si rileva che molte delle disposizioni contenute nella presente legge (artt. 2, 3, 6), ampliando le funzioni dei dipartimenti di prevenzione dell'ASUR territorialmente competenti, potrebbero comportare oneri indiretti, sotto il profilo di **oneri organizzativi.**

Nella precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione aveva evidenziato l'opportunità che, ogni qualvolta le strutture organizzative dell'amministrazione vengano chiamate a svolgere ulteriori funzioni o attività rispetto a quelle esercitate in precedenza, il legislatore si faccia carico di valutare se ciò comporti implicazioni onerose a carico del bilancio regionale.

---

L'art. 4 prevede inoltre l'inserimento al comma 1 dell'art. 10 della l. reg. 3/2012 dopo le parole: "Comuni interessati" delle seguenti: "o del pubblico interessato". A seguito di tale modifica, nei casi di opere o interventi da assoggettare a VIA, oltre che i Comuni interessati, anche il pubblico interessato può presentare richiesta affinché il proponente illustri il progetto che intende realizzare e i principali impatti ambientali da esso derivanti in apposita assemblea pubblica.

L'art. 5 prevede la sostituzione, alla fine del comma 3 dell'art. 12 della l. reg. 3/2012 delle parole: "territorialmente competente" con le seguenti: "e al dipartimento di prevenzione dell'ASUR territorialmente competenti". A seguito di ciò, contestualmente alla presentazione dell'istanza per lo svolgimento della procedura di VIA, la documentazione progettuale deve essere inoltrata, oltre che al dipartimento provinciale dell'ARPAM anche al dipartimento di prevenzione dell'ASUR.

Analogamente, l'art. 6 dispone che al comma 6 dell'articolo 15 della l. reg. 3/2012 le parole: "territorialmente competente" siano sostituite dalle seguenti: "e il dipartimento di prevenzione dell'ASUR territorialmente competenti". Pertanto, le integrazioni alla documentazione presentata ovvero le modifiche degli elaborati presentati, contestualmente all'invio all'autorità competente, devono essere depositate dal proponente, oltre che presso i Comuni interessati ed il dipartimento provinciale dell'ARPAM, anche presso il dipartimento di prevenzione dell'ASUR.

L'art. 7 dispone che nella deliberazione dell'Assemblea legislativa regionale 15 gennaio 2013, n. 62, nel capitolo 3, paragrafo 3.6, lettera b), siano soppresse le parole: "gli impianti che alimentano reti di teleriscaldamento, ai quali non si applica la condizione di cui alla lettera c) del presente paragrafo;". A seguito di tale modifica, anche nei confronti degli impianti che alimentano reti di teleriscaldamento deve applicarsi la condizione di cui alla citata lettera b) che, riguardo alla localizzazione degli impianti nel territorio rurale, prescrive il rispetto di alcune distanze minime per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da biogas e da biomasse solide e liquide.

Si rileva conseguentemente la mancanza nel provvedimento legislativo in esame e negli atti preparatori, della quantificazione degli oneri organizzativi e di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

L'Amministrazione in sede di contraddittorio ha fatto presente che le proposte di iniziativa consiliare relative a tale legge sono antecedenti l'avvio della sperimentazione introdotta con la deliberazione n. 1435/2014.

La Sezione dà atto della sperimentazione della procedura sopra descritta inerente alle proposte di legge di iniziativa consiliare che non comportano nuovi o maggiori oneri e ne suggerisce l'implementazione.

### **5.3 Legge regionale 11 febbraio 2015, n. 2, “Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 467/2015) ed è stata esaminata dalla II Commissione permanente.

Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo della citata proposta accompagnato dalla relazione, il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale e le due schede economico-finanziarie allegate, rispettivamente, alla proposta di legge ed alla documentazione inerente alla II Commissione permanente.

Dalla relazione alla proposta si apprende che la stessa “contiene norme finanziarie volte a consentire la contabilizzazione e l'impiego immediato delle risorse che sono state recuperate dalla rendicontazione ai fini comunitari di interventi realizzati per progetti coerenti ai fini FESR. L'operazione è finalizzata a garantire il pieno utilizzo delle risorse comunitarie. A tal fine il Servizio attività produttive ha individuato una serie di interventi, già realizzati con fondi 31 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

regionali, coerenti con la programmazione comunitaria FESR; a fronte della rendicontazione di tali spese è quindi possibile recuperare l'equivalente importo dei fondi comunitari non ancora impegnati.... Dette risorse possono essere contabilizzate e destinate alla realizzazione di interventi aventi la medesima destinazione, ovvero coerenti con quelli già rendicontati. L'iter amministrativo è stato avviato con deliberazione approvata con d.g.r. n. 37/2015 che ha modificato le modalità attuative del Programma operativo (MAPO) della Regione Marche introducendo una nuova scheda MAPO per l'intervento 1.2.1.05.09 "Servizi innovativi per le imprese volti al rafforzamento della competitività delle PMI nei mercati" attraverso la quale è possibile rendicontare ai fini comunitari interventi coerenti."

Quindi la relazione evidenzia la necessità, ai fini contabili, di modificare il bilancio di previsione 2015, iscrivendo nello stato di previsione dell'entrata l'importo rendicontato e autorizzandone l'impiego per il finanziamento di interventi analoghi nello stato di previsione della spesa.

Infatti, l'art. 1 della legge in esame dispone **il reimpiego delle risorse rendicontate ai fini comunitari per progetti coerenti per la realizzazione degli interventi connessi alla partecipazione della Regione Marche all'Expo 2015**. A tal fine, la norma in esso contenuta prevede l'inserimento nella tabella C, contenente le autorizzazioni di spesa, della legge regionale finanziaria 2015 della voce: "31401 – "Reimpiego delle risorse rendicontate ai fini comunitari per progetti coerenti per la realizzazione degli interventi connessi alla partecipazione della Regione Marche all'EXPO 2015 - 1.539.500,00".

L'articolo 2, ai commi 1, 2 e 3, dispone la contabilizzazione nello stato di previsione dell'entrata e della spesa delle risorse comunitarie recuperate.

In particolare, il comma 1 prevede che **la copertura delle spese autorizzate dall'articolo precedente sia assicurata dalle risorse, vincolate a tale scopo, derivanti dal recupero dei fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti**, mediante iscrizione di euro 1.539.500,00 nello stato di previsione delle entrate del bilancio 2015 a carico dell'UPB 30301 "Recuperi e rimborsi".

Come detto, relativamente al provvedimento legislativo in questione, sono state redatte due schede economico-finanziarie. Si rileva, tuttavia, che le stesse non indicano espressamente a quale delle tre tipologie di copertura previste dall'art. 17, c. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196<sup>20</sup> è

---

<sup>20</sup> L'art. 17, c. 1 della l. n. 196/2009 dispone:

"1 In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

riconducibile quella prevista dall'art. 2, c. 1, della legge in esame, limitandosi alla seguente indicazione: “recupero di fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti”.

Dall'esame della d.g.r. 2 febbraio 2015, n. 37, menzionata nella proposta alla relazione, risulta che l'importo di euro 1.539.500,00 deriva dallo spostamento di somme e disponibilità esistenti negli assi 3, 5 e 6 del POR-FESR 2007-2013 all'asse 1 e che “il presente atto non porta ulteriori spese a carico del bilancio regionale trattandosi di mero spostamento di fondi all'interno dello stesso capitolo.”.

Quest'ultima attestazione sembrerebbe in contrasto con gli atti preparatori concernenti la legge in esame che, come detto, recano le schede economico-finanziarie.

Nel corso dell'istruttoria, la Regione, a seguito di richiesta di chiarimenti sulla modalità di copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, ha comunicato<sup>21</sup> che i commi 1 e 2 dell'art. 1, della legge n. 2/2015 “individuano le poste di bilancio necessarie per l'impiego di risorse recuperate dalla rendicontazione ai fini comunitari di progetti inizialmente finanziati con fondi regionali. Tali progetti, infatti, risultando coerenti con le finalità del FESR, sono stati ricondotti nella programmazione del MAPO (Modalità attuative del Programma operativo) mediante deliberazione della Giunta regionale n. 37/2015. Per poter utilizzare le risorse liberate dal cambiamento di copertura finanziaria (fondi comunitari in luogo di fondi regionali), con la legge n. 2/2015, nella tabella C della legge regionale n. 36/2014, è stata inserita la voce “31401 - REIMPIEGO DELLE RISORSE RENDICONTATE AI FINI COMUNITARI PER PROGETTI COERENTI PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI CONNESSI ALLA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE MARCHE ALL'EXPO 2015 - 1.539.500,00”.

La copertura di tale spesa è stata assicurata, appunto, dalle risorse derivanti dal recupero dei fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti, mediante iscrizione nello stato di previsione delle entrate del bilancio 2015 a carico dell'UPB 30301 “Recuperi e rimborsi” di euro 1.539.500,00. Con successiva deliberazione della Giunta regionale n. 95/2015 sono state apportate le conseguenti variazioni in termini di competenza e di cassa al Bilancio di previsione 2015-2017 e al Programma operativo annuale 2015.”.

---

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

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

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

<sup>21</sup> V. nota della Regione acquisita a ns. prot. n. 1526 del 22.2.2016.

Inoltre la Regione ha chiarito<sup>22</sup> che “con deliberazione della Giunta regionale n. 37/2015 è stata approvata la nuova scheda MAPO relativa all’intervento 1.2.1.05.09 “Servizi innovativi per le imprese volti al miglioramento della competitività e dell’occupazione per le PMI nei mercati”. La deliberazione ha indicato, quale finanziamento dell’intervento, l’utilizzo di disponibilità esistenti in altri interventi del MAPO (intervento 3.1.3.43.03, intervento 5.3.1.60.01 e altri interventi dell’asse 6), pari complessivamente a euro 1.539.500,00. Contabilmente tali disponibilità erano registrate come residui da stanziamento 2014 sul capitolo 31401614. Nel corso del 2015, anche a seguito di quanto successivamente disposto dalla legge regionale n. 2/2015 e dalla deliberazione regionale n. 95/2015, con i decreti n. 4/IAP del 24/3/2015 e n. 21/IAP dell’8/6/2015, si è proceduto ad ammettere a finanziamento l’intervento 1.2.1.05.09 e ad assumere i relativi impegni per la somma complessiva di euro 1.539.500,00, a valere sui suddetti residui da stanziamento 2014. Contestualmente, con i medesimi decreti, è stata accertata la somma complessiva di euro 1.539.500,00 sul capitolo 30301076, istituito con la citata DGR n. 95/2015 per il recupero dei fondi da interventi realizzati per progetti coerenti ai fini FESR in relazione all’intervento 1.2.1.05.09”. Come detto, relativamente al provvedimento legislativo in questione, sono state redatte due schede economico-finanziarie. **Si rileva, tuttavia, che le stesse non indicano espressamente a quale delle tipologie di copertura previste dall’art. 17, c. 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196<sup>23</sup> è riconducibile quella prevista dall’art. 2, c. 1, della legge in esame, limitandosi alla seguente indicazione: “recupero di fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti”.**

Dalla documentazione agli atti si desume che la legge in esame dispone un incremento delle previsioni di spesa iscritte in bilancio coperto da un incremento delle previsioni di entrata dello stesso importo. La fonte che consentirebbe l’aumento delle previsioni di entrata, in base a quanto riferito dalla Regione, sarebbe rappresentata da risorse regionali liberate e, quindi, recuperate, a

---

<sup>22</sup> V. nota della Regione acquisita a ns. prot. n. 1536 del 24.2.2016.

<sup>23</sup> L’art. 17, c. 1 della l. n. 196/2009 dispone:

“1 In attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l’onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:

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

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell’entrata delle risorse da utilizzare come copertura;

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

seguito di un cambiamento di copertura finanziaria verificatosi con l'ammissione a finanziamento tramite fondi comunitari di progetti inizialmente finanziati con fondi regionali.

Il comma 2, in attuazione dell'art. 1, dispone l'aumento dello stanziamento di competenza dell'UPB 31401 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 dell'importo pari ad euro 1.539.500,00, mentre il comma 3 autorizza la Giunta regionale ad apportare le necessarie variazioni al Programma operativo annuale (POA) per l'anno 2015.

I commi 4 e 5 dello stesso art. 2 aggiornano gli importi riportati negli articoli di approvazione dei titoli di entrata, delle aree di spesa e dei totali complessivi della legge di approvazione del bilancio di previsione 2015<sup>24</sup>, il comma 6 sostituisce l'elenco delle spese obbligatorie <sup>25</sup> <sup>26</sup> ed, infine, il comma 7 prevede la modifica da trenta a novanta giorni del termine per il riparto del Fondo straordinario per gli investimenti<sup>27</sup> <sup>28</sup>.

L'articolo 3 della legge in esame contiene una norma introdotta nel testo modificato dalla II Commissione permanente e, pertanto, assente nella proposta di legge. Tale norma dispone l'abrogazione dell'art. 22 della legge di assestamento del bilancio 2014<sup>29</sup> in materia di "Consigliera regionale di parità".

La Regione ha precisato che l'entrata di cui all'articolo 2, comma 1, della legge regionale n. 2/2015, relativa alle risorse derivanti dal recupero dei fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti (UPB 30301 "Recuperi e rimborsi"), costituisce una nuova entrata ai sensi della legge n. 196/2009, articolo 17, comma 1, lettera c), posta a copertura della spesa di cui all'articolo 2, comma 2, della medesima legge regionale n. 2/2015.

**La Sezione prende atto di quanto evidenziato dalla Regione, pur raccomandando di indicare sempre nelle schede economico-finanziarie la tipologia di copertura di spesa fra quelle tassativamente indicate dall'art. 17, c. 1, della l. n. 196/2009.**

---

<sup>24</sup> Infatti, per effetto delle disposizioni del comma 1, il comma 4 dispone la modifica degli importi indicati agli articoli 4 e 8 della legge di bilancio 2015, che regolano, rispettivamente, le previsioni delle entrate extra-tributarie e lo stato di previsione dell'entrata. Per effetto di quanto previsto dal comma 2, il comma 5 dispone la modifica degli importi indicati agli articoli 11 e 15 della legge di bilancio 2015, che regolano, rispettivamente, le previsioni delle spese dell'area d'intervento 3 e lo stato di previsione della spesa.

<sup>25</sup> Il comma 6 prevede:

"L'elenco 1 contenuto nell'Allegato 1 approvato con l'articolo 18 della l. reg. 37/2014 è sostituito dall'allegato A di questa legge.

<sup>26</sup> A tale riguardo, dalla relazione alla proposta si apprende la necessità di aggiornare l'elenco 1 "Spese dichiarate obbligatorie" con un capitolo già denominato spesa obbligatoria nel POA 2015, ma non indicato nell'elenco per mero errore materiale di codifica.

<sup>27</sup> Il comma 7 prevede

"Al comma 2 dell'articolo 22 della l. reg. 37/2014 le parole: "trenta giorni" sono sostituite dalle parole: "novanta giorni".

<sup>28</sup> Secondo quanto risulta dalla relazione alla proposta, il termine di trenta giorni previsto dalla legge di bilancio non consentirebbe, alla luce della normativa contabile introdotta con il d.lgs. 118/2011, una puntuale valutazione degli investimenti da finanziare nell'esercizio 2015.

<sup>29</sup> Legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33.

## **5.4 Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 3, “Legge di innovazione e semplificazione amministrativa”**

La proposta di legge è, nel testo base, di iniziativa della Giunta (Pdl n. 229/2012). A tale proposta è stata abbinata una proposta di legge ad iniziativa consiliare (Pdl nn. 204/2012 ). Le proposte sono state esaminate dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, i testi delle citate proposte di legge, le relazioni alle proposte, i pareri espressi dalla II e dalla IV Commissione assembleare permanente, dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell’Economia e del Lavoro, il testo della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale e le schede economico-finanziarie allegate, rispettivamente, alla proposta di legge di iniziativa della Giunta (d.g.r. 27 giugno 2012, n. 936) ed al parere espresso dalla II Commissione.

La finalità della legge regionale in esame, indicata nel suo articolo 1, è quella di dettare norme in materia di innovazione e semplificazione amministrativa al fine di:

- a) rimuovere o ridurre gli oneri e gli adempimenti amministrativi a carico dei cittadini e delle imprese;
- b) ridurre i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi;
- c) facilitare l'accesso ai servizi dell'amministrazione regionale da parte dei cittadini e delle imprese;
- d) estendere l'uso dell'innovazione tecnologica nei rapporti fra amministrazione, cittadini e imprese;
- e) favorire la rilevazione e la diffusione delle buone pratiche;
- f) migliorare la qualità degli atti normativi;
- g) monitorare le azioni svolte in attuazione di questa legge.

In particolare, l’art. 26 prevede, nei procedimenti amministrativi soggetti al pagamento di oneri istruttori a carico dell'interessato, la parziale restituzione degli stessi qualora il procedimento si concluda oltre il termine previsto e per fatto imputabile all'amministrazione (c. 1) e domanda (c. 2) alla Giunta regionale di stabilire, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, criteri e le modalità per l’attuazione di quanto disposto nel comma precedente.

L’art. 46, c. 1, rubricato “Disposizioni finanziarie”, dispone che le somme per gli oneri istruttori di cui all’articolo 26, a decorrere dall’anno 2015, siano introitate nell’UPB 30103 “Proventi e servizi” dello stato di previsione dell’entrata del bilancio di previsione finanziario per l’anno 2015 e successivi e che (c. 2) le somme occorrenti al pagamento degli oneri indicati all’articolo 26, a decorrere dall’anno 2015, siano iscritte nell’UPB 20808 “Rimborsi – corrente” dello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione finanziario per l’anno 2015 e successivi e trovino copertura nelle somme indicate al comma 1.

**La copertura** della stessa spesa, viene individuata nelle **entrate** pervenute alla Regione a titolo di oneri istruttori.

Si evidenzia inoltre che l'unico onere finanziario che, in base al citato art. 46, deriverebbe dall'applicazione della presente legge riguarderebbe la restituzione parziale, prevista dal precedente art. 26, degli oneri istruttori pagati dagli interessati in relazione ad alcuni procedimenti amministrativi, qualora il procedimento si concluda oltre il termine previsto e per fatto imputabile all'amministrazione. Anche le due schede economico-finanziarie condividono tale impostazione individuando, quale norma di spesa, solo il citato art. 26.<sup>30</sup>

Va rilevato tuttavia che la legge in esame contiene numerose norme che, ampliando le funzioni degli organi ed uffici regionali o modificando le procedure amministrative, potrebbero comportare oneri indiretti ed, in particolare, oneri organizzativi.

In merito, si richiama quanto raccomandato da questa Sezione con riferimento ai c.d. oneri organizzativi<sup>31</sup>.

Al riguardo, vengono in considerazione talune disposizioni contenute nei seguenti articoli: 3<sup>32</sup>, 8<sup>33</sup>, 9<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Più precisamente, la scheda economico-tecnica allegata alla d.g.r n. 936 del 27 giugno 2012, con la quale è stata approvata la proposta di legge di iniziativa della Giunta, individua come norma di spesa anche quella contenuta nell'art. 25 di detta proposta rubricato "Indennizzo per il ritardo nella conclusione dei procedimenti", ma tale disposizione risulta "soppressa" nel testo modificato dalla I Commissione permanente.

<sup>31</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1.

<sup>32</sup> Art. 3 della l. reg. 3/2015:

1. L'Assemblea legislativa regionale e la Giunta regionale svolgono attività di controllo e di valutazione sugli effetti e sui risultati prodotti degli atti normativi regionali in rapporto alle finalità perseguite.
2. Per le finalità di cui al comma 1 e allo scopo di migliorare la qualità della normazione regionale sono utilizzati in particolare:
  - a) l'analisi tecnico normativa;
  - b) l'analisi di impatto della regolazione;
  - c) la verifica di impatto della regolazione;
  - d) le clausole valutative.
3. La Giunta regionale e l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa regionale disciplinano d'intesa i criteri e le modalità di attuazione delle procedure di cui al comma 2.

<sup>33</sup> Art. 8 della l. reg. 3/2015:

"La Giunta regionale, sentito il Comitato di cui all'articolo 9, presenta annualmente all'Assemblea legislativa regionale la proposta di legge di semplificazione che prevede in particolare:

- 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;
  - d) la semplificazione del contenuto delle disposizioni e del linguaggio normativo;
  - e) la manutenzione dell'ordinamento normativo regionale;
  - f) 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.
2. Ai fini di quanto previsto al comma 1 è istituito presso la Giunta regionale lo sportello per la semplificazione. Lo sportello raccoglie e coordina le segnalazioni e le istanze di semplificazione di cittadini, imprese e associazioni di categoria.
  3. La Giunta regionale con il regolamento di cui all'articolo 47, comma 1 disciplina le modalità di funzionamento dello sportello garantendo l'utilizzo delle moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione."

<sup>34</sup> Art. 9 della l. reg. 3/2015:

"Per la realizzazione degli obiettivi di questa legge è istituito, presso la Giunta regionale, il Comitato permanente per la semplificazione, nel quale sono rappresentati gli enti locali, le associazioni di categoria delle imprese, gli ordini e collegi professionali e le associazioni dei consumatori e del terzo settore.

Ma, di impatto sull'apparato organizzativo regionale sono anche le norme di cui al Capo III (artt. 10-15), che si occupa dell'applicazione della telematica all'attività amministrativa attraverso l'introduzione degli istituti già previsti nel decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), al Capo IV (artt. 16-30), contenente disposizioni di semplificazione dell'attività amministrativa, mediante l'introduzione anche nel procedimento amministrativo dell'utilizzo della telematica e la previsione di alcuni interventi puntuali di semplificazione amministrativa, al Capo V (artt. 31-36), che reca norme di semplificazione in materia di ambiente e territorio, ed al Capo VI (artt. 37-44), che contiene norme settoriali di semplificazione relative in particolare al trasporto pubblico (art. 37); alle procedure di controllo igienico-sanitarie (art. 38); al turismo (art. 39); alla tutela degli ambienti naturali (art. 40), acque minerali e termali (art. 43). Il Capo VI contiene norme che prevedono la riduzione di alcuni termini procedurali (art. 41) e l'abolizione di certificati in materia igienico-sanitaria (art. 44). Come visto, pur prevedendo talune norme procedure di semplificazione (come tali a regime meno onerose), si rileva la mancanza nel provvedimento legislativo in esame e negli atti preparatori, della quantificazione degli oneri organizzativi e di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

## **5.5 Legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4, “Nuove norme in materia di servizio farmaceutico”**

La proposta di legge è, nel testo base, di iniziativa consiliare (Pdl n. 232/2012). A tale proposta è stata abbinata un'ulteriore proposta di legge ad iniziativa consiliare (Pdl nn. 200/2012). Le proposte sono state esaminate dalla V Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, i testi delle citate proposte di legge, le relazioni alle proposte, i pareri espressi dalla II Commissione assembleare permanente, dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea

---

2. Il Comitato formula proposte di semplificazione alla Giunta regionale ed è consultato sulle modalità di attuazione degli interventi previsti da questa legge. Il Comitato esprime parere sulla legge regionale di semplificazione.

3. Il Comitato si articola nelle sezioni imprese e cittadini. Il Tavolo permanente del Sistema regionale degli sportelli unici per le attività produttive (SUAP) di cui all'articolo 1 della legge regionale 29 aprile 2011, n. 7 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e altre disposizioni per l'applicazione di norme dell'Unione Europea e per la semplificazione dell'azione amministrativa. Legge comunitaria regionale 2011) svolge le funzioni di Comitato per la sezione imprese.

4. Il Comitato è costituito secondo criteri e modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

5. La Giunta regionale e l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa definiscono le modalità volte a garantire la piena collaborazione tecnica tra le strutture”

legislativa regionale e la scheda economico-finanziaria allegata al parere espresso dalla II Commissione.

Dalla relazione alla proposta n. 232/2012, si evince che la finalità della legge è quella di effettuare un intervento regionale di adeguamento alle novità normative introdotte anche nel settore farmaceutico dal d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito in legge dall'articolo 1, c. 1, legge 24 marzo 2012, n. 27), e di raccogliere in un unico testo le disposizioni legislative regionali in materia farmaceutica, aggiornandole e coordinandole, in modo da introdurre “una normativa organica settoriale volta a consentire una migliore conoscibilità e comprensibilità del corpo normativo vigente, risolvendone la frammentarietà.”.

La legge si compone di cinque Capi<sup>35</sup>.

Sotto il profilo finanziario, l'art. 23, c. 1, della legge in esame individua la copertura degli oneri derivanti dalla stessa, per l'anno 2015, in “**quota parte delle risorse assegnate alla Regione a titolo di Fondo sanitario regionale e iscritte nell'UPB 52821 dello stato di previsione della spesa del bilancio per detto anno**”.

La legge pertanto **non quantifica** gli oneri derivanti dalla stessa, anche se va rilevato che non era ancora avvenuto il riparto del Fondo sanitario regionale.

---

<sup>35</sup> Nel I Capo (Disposizioni generali) vengono ridefinite le competenze nel settore farmaceutico dei Comuni (art. 1), dell'Agenzia Regionale Sanitaria (art. 2), dell'ASUR e delle Aziende Ospedaliere (art. 3).

Nel II capo viene elaborata una nuova disciplina per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia farmaceutica ed in particolare viene attribuito ai Comuni il compito di individuare le zone nelle quali collocare nuove farmacie sulla base e in relazione alla variazione della popolazione residente (art. 4). Inoltre, nel II Capo, sono dettate specifiche disposizioni in merito all'apertura di farmacie presso porti, aeroporti, stazioni ferroviarie e aree di servizio autostradale (art. 5) e disciplinate, alla luce della nuova normativa nazionale, le procedure di assegnazione delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione riservate all'esercizio privato (art. 6) e le modalità di composizione e nomina della commissione giudicatrice nelle relative procedure concorsuali (art. 7). Vengono, inoltre, indicate le condizioni necessarie per ottenere l'autorizzazione all'apertura di nuove farmacie (art. 8) ed il trasferimento della sede farmaceutica (art. 9), nonché individuate le modalità di vigilanza nel settore farmaceutico (art. 10) e sugli esercizi di vendita al pubblico dei farmaci (art. 11). Infine, si prevede l'istituzione di una Commissione che accerti la somma dovuta a titolo di indennità di avviamento secondo il disposto dall'articolo 110 del Regio Decreto n. 1265/1934 (art. 12).

Il Capo III disciplina gli orari di apertura (art. 13), la guardia farmaceutica (art. 14), i periodi di ferie delle farmacie (art. 15) i cartelli e la segnaletica obbligatoria concernenti le stesse (art. 16), e le sanzioni amministrative e disciplinari previste per il farmacista che non effettui i turni obbligatori, non rispetti gli orari minimi o comunque violi le altre disposizioni previste dal medesimo Capo (art. 17).

Nel IV Capo vengono disciplinate le indennità di residenza e i contributi aggiuntivi per le farmacie rurali. In particolare viene determinato l'ammontare dell'indennità di residenza a favore dei titolari, direttori responsabili e gestori provvisori di farmacie con fatturato complessivo fino a euro 1.250.000,00 ubicate in località o agglomerati rurali con popolazione fino a 3.000 abitanti (art. 18) e viene inoltre previsto che i medesimi soggetti beneficeranno anche di un contributo aggiuntivo diversificato in relazione al volume d'affari dichiarato nell'anno precedente (art. 19). Infine, sono dettate le modalità di erogazione delle suddette indennità stabilendo che le stesse verranno versate dall'ASUR, entro il 30 settembre di ogni anno.

Nel V capo sono contenute le disposizioni finali. In particolare, si demanda alla Giunta regionale il compito di adottare il regolamento di attuazione della legge stessa (art. 21) e vengono dettate le norme transitorie (art. 22). Inoltre, l'ultimo articolo (art. 24) provvede ad abrogare tutta la normativa del settore farmaceutico attualmente vigente ivi menzionata.

Pertanto viene meno la contestualità, nella legge in esame, tra quantificazione della spesa e individuazione della modalità di copertura, con conseguente non piena aderenza al cd. principio dell'autosufficienza delle leggi di spesa (v. sentenze Corte cost. nn. 51 e 26 del 2013 e 192 del 2012). Nella precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione aveva evidenziato la necessità di provvedere sempre alla determinazione dell'entità della spesa, in quanto solo a seguito della quantificazione degli oneri è possibile procedere alla valutazione ed individuazione di adeguate modalità di copertura.

Quanto alla modalità di copertura indicata nella precedente disposizione, questa Sezione, nella relazione allegata alla precedente delibera n. 130/2015/RQ, aveva richiamato il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959 e 272/2011 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie<sup>36</sup>, per il quale “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”. La Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha inoltre affermato che “ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”.

Nella legge in esame e nella scheda economico-finanziaria manca l'indicazione del capitolo che costituisce oggetto di riduzione per far fronte agli oneri derivanti dalla legge stessa, ma viene indicata solo l'UPB nella quale sono iscritte le risorse assegnate alla Regione a titolo di Fondo sanitario regionale.

Successivamente, lo stesso comma 1 dell'art. 23, dispone che, **per gli anni successivi al 2015**, si provveda “mediante impiego, **nei limiti delle disponibilità del Fondo sanitario e della programmazione regionale, delle somme autorizzate con le rispettive leggi di bilancio finanziario regionale**” e la scheda economico-finanziaria attribuisce alla spesa derivante da tale norma la tipologia di spesa “continuativa”.

---

<sup>36</sup>V. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 10/SEZAUT/2013/INPR, “Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”, punto 3. 40 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

Al riguardo, questa Sezione, nella precedente delibera n. 130/2015/RQ aveva richiamato quanto ribadito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera n. 1/2014/SSRRCO/RQ) e disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 recante “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”, circa la possibilità, per le **spese continuative e ricorrenti**, che un rinvio al bilancio per le successive quantificazioni possa essere ritenuta coerente con il sistema della contabilità pubblica solo se le spese rivestono carattere discrezionale e pertanto non si crei con le leggi ordinarie, un vincolo sul bilancio a stanziare risorse.

Negli atti preparatori non si ravvisa la valutazione circa la natura obbligatoria o discrezionale della spesa regionale in questione.

La natura della spesa in esame farebbe propendere peraltro per un'obbligatorietà della stessa, che non consentirebbe un rinvio alla legge di bilancio.

Nell'allegato 17 alla legge di bilancio 2016, che contiene l'elenco delle leggi continuative e ricorrenti per le quali è previsto il finanziamento negli anni 2016-2018, tale legge non è comunque indicata.

Il comma 2 dello stesso art. 23 in esame, anche per le spese riguardanti la commissione giudicatrice per i concorsi per l'assegnazione di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione di cui all'art. 7, rimette la quantificazione ai “rispettivi bilanci sulla base della legislazione vigente, nel rispetto degli equilibri finanziari complessivi”, individuandone la copertura, a decorrere dal 2015, “mediante **impiego di quota delle risorse proprie della Regione**”.

Riguardo a quest'ultima modalità di copertura, nella relazione allegata alla precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione ha rilevato il suo **carattere generico** e la non riconducibilità della stessa alle tecniche di copertura tassativamente previste dall'art. 17, c. 1, della legge n. 196/2009.

In sede di contraddittorio l'Amministrazione ha riferito che la legge in esame introduce disposizioni volte a garantire l'invarianza della spesa rispetto alla normativa che viene abrogata, prevedendo, in particolare, per le indennità di residenza e per il contributo aggiuntivo per le farmacie rurali una diminuzione da euro 1.500.000 ad euro 1.250.000 del volume d'affari (in precedenza calcolato come fatturato) al di sopra del quale non viene erogato il contributo e stabilendo che la misura del volume d'affari possa essere modificata con legge di stabilità al fine di garantire gli equilibri di bilancio. Per quanto attiene ai costi della commissione giudicatrice dei concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche, la Regione ha segnalato che la funzione non

41 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

è ancora stata trasferita alla Regione ma continua ad essere esercitata dalle Province sino al completamento del processo di riordino di cui alla legge n. 56 /2014, processo che dovrebbe concludersi entro il mese di marzo del corrente anno.

**La Sezione prende atto di quanto comunicato, pur ribadendo il carattere generico della modalità di copertura costituita dall' "impiego di quota delle risorse proprie della Regione" e la sua non riconducibilità a quelle tassativamente previste dall'art. 17, c. 1 della l. n. 196/2009.**

## **5.6 Legge regionale 20 febbraio 2015, n. 5, "Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 "Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale"**

La presente legge deriva dall'abbinamento di sei proposte di legge ad iniziativa consiliare (Pdl nn.: 141/2011, 209/2012, 219/2012, 300/2013, 347/2013 e 439/2014), che sono state esaminate dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo unificato dalla citata Commissione, i testi delle citate proposte di legge, le relazioni alle proposte ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

Come si legge nella relazione alla proposta n. 141, la finalità della legge in questione è quella di apportare significative modifiche al sistema elettorale disciplinato dalla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27.

Pertanto, l'art. 1 dispone l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 3 della l.reg. n. 27/2004 in materia di cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i consiglieri regionali e per il Presidente della Giunta<sup>37</sup> e l'art. 2 prevede l'inserimento dell'articolo 3 bis nella stessa l. reg. 27/2004<sup>38</sup>. Si

---

<sup>37</sup> Il soppresso comma 2 dell'art. 3 della l. reg. 27/2004 prevedeva:

"2. Fino a quando la Regione non avrà provveduto, con propria legge, a determinare le cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i consiglieri regionali e per il Presidente della Giunta, si applicano le norme su l'ineleggibilità e l'incompatibilità vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge."

<sup>38</sup> Art. 2, l. reg. 5/2015:

Dopo l'articolo 3 della l.r. 27/2004 è inserito il seguente:

"Art. 3 bis (Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere, di Presidente della Giunta e di assessore regionale)

1. I soggetti diversi dai consiglieri regionali possono assumere la carica di assessore regionale solo se in possesso delle condizioni di candidabilità, eleggibilità e compatibilità previste dalla normativa vigente per i consiglieri regionali.

2. Non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive.

3. Fermo restando quanto stabilito ai commi 1 e 2 e fino all'entrata in vigore di un'apposita legge regionale, ai consiglieri regionali, al Presidente della Giunta e agli assessori regionali, si applicano le norme sull'incandidabilità, l'ineleggibilità e l'incompatibilità previste dalla legislazione nazionale vigente."

prevedono anche la sostituzione dell'art. 4 della l. reg. 27/2004 con un nuovo articolo 4 che, tra l'altro, riduce il numero dei consiglieri regionali da 42 a 30 (art. 3)<sup>39</sup> e la modifica dell'art. 6 della l. reg. 27/2004, che comporta la riduzione del numero dei seggi da ripartire tra le circoscrizioni da 42 a 30 (art. 4). Inoltre vengono apportate modifiche alle norme contenute nei seguenti articoli della l. reg. 27/2004: 7 (in materia di indizioni delle elezioni<sup>40</sup>); 9 (in tema di liste provinciali, gruppi di liste e coalizioni<sup>41</sup>), 10 (in tema di presentazione delle liste di candidati<sup>42</sup>), 12 (in materia di ricorsi contro l'eliminazione delle liste o di candidati<sup>43</sup>), 15, contenente norme speciali per gli elettori<sup>44</sup>), 19 (in tema di operazioni dell'Ufficio centrale circoscrizionale e dell'Ufficio centrale regionale<sup>45</sup>).

L'articolo 11 della legge in esame, rubricato "Disposizioni transitorie e finali", dispone che la disposizione di cui al comma 2 dell'articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dal precedente articolo 2, si applichi avuto riguardo alle legislature successive a quella di entrata in vigore di questa legge<sup>46</sup>.

Infine l'ultimo articolo reca la **clausola d'invarianza finanziaria**, prevedendo che dall'applicazione della legge non derivino né possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione (art. 12).

Al riguardo, si richiama<sup>47</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, pur dando atto che la riduzione del numero dei consiglieri implica un risparmio di spesa.

L'Amministrazione ha evidenziato che la legge approvata deriva dall'abbinamento di proposte di iniziativa consiliare per le quali non trova applicazione l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196/2009. Le proposte suddette (nn. 141, 209, 219, 300, 347, 439) sono inoltre state presentate prima dell'avvio della sperimentazione introdotta con la deliberazione n. 1435.

---

<sup>39</sup> Art. 3, l. reg. 5/2015:

1. Il Consiglio regionale è composto da trenta consiglieri e dal Presidente della Giunta regionale.

2. Trenta seggi di consigliere sono attribuiti nelle circoscrizioni provinciali; il seggio del Presidente è attribuito con le modalità di cui all'articolo 19, comma 4, lettere a), b) e d)."

<sup>40</sup> Modifiche apportate dall'art. 5 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>41</sup> Modifiche apportate dall'art. 6 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>42</sup> Modifiche apportate dall'art. 7 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>43</sup> Modifiche apportate dall'art. 8 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>44</sup> Modifiche apportate dall'art. 9 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>45</sup> Modifiche apportate dall'art. 10 della l. reg. n. 5/2015.

<sup>46</sup> Il comma 2 dell'articolo 3 bis della l.r. 27/2004, nel testo introdotto dall'art. 2 della l. reg. n. 5/2015 prevede:

"2. Non è immediatamente rieleggibile a Presidente della Giunta regionale, allo scadere del secondo mandato, chi ha ricoperto tale carica per due legislature consecutive."

<sup>47</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

43 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

La Sezione dà atto della sperimentazione della procedura sopra descritta inerente alle proposte di legge di iniziativa consiliare che non comportano nuovi o maggiori oneri e ne suggerisce l'implementazione a regime.

## **5.7 Legge regionale 9 marzo 2015, n. 6, “Riconoscimento dell’agricoltore come custode dell’ambiente e del territorio”**

La proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 425/2014) ed è stata esaminata dalla III Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della citata proposta di legge, la relazione alla stessa, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale.

Come si legge nell'art. 1, la finalità della legge consiste nel tutelare e sostenere la biodiversità e la salvaguardia del territorio regionale attraverso il riconoscimento della figura dell'“agricoltore custode dell'ambiente e del territorio” cui è demandato il compito di mantenere viva la tradizione agricola locale e di valorizzare le produzioni locali al fine di concorrere, in particolare, alla protezione del territorio dagli effetti dell'abbandono delle attività agricole. Pertanto vengono individuati i destinatari della legge, cioè coloro che possono essere riconosciuti “custodi dell'ambiente e del territorio” (art. 2) e le attività a cui devono essere dediti (art. 3). Inoltre la legge disciplina le attività ed i compiti degli enti locali interessati ad incentivare la diffusione della figura dell'agricoltore custode (artt. 4 e 6) e prevede l'istituzione di un apposito elenco tenuto presso la Giunta regionale nel quale gli agricoltori custodi sono iscritti a domanda (art. 5). Infine viene prevista la possibilità che siano riconosciuti dalla Regione agli agricoltori “custodi del territorio” specifici criteri di premialità nei bandi di attuazione delle misure previste nel Piano di sviluppo rurale (PSR) 2014/2020 nonché la possibilità per i Comuni di prevedere in favore degli agricoltori custodi una riduzione delle imposte di loro competenza (art. 7).

Sotto il profilo finanziario, l'art. 8 reca la **clausola di invarianza finanziaria** prevedendo che dall'applicazione della legge non derivino né possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Al riguardo, si richiama<sup>48</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Inoltre talune norme della presente legge attribuiscono **nuove funzioni agli organi regionali**.<sup>49</sup>

In merito, si richiama quanto raccomandato da questa Sezione con riferimento ai c.d. oneri organizzativi<sup>50</sup>.

Si rileva, l'assenza nella relazione alla proposta di legge dalla quale ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame e negli altri atti preparatori, di indicazioni volte a supportare l'ipotesi di invarianza della spesa e di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

L'Amministrazione ha osservato che la legge approvata deriva da una proposta di iniziativa consiliare, per cui non trova applicazione l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196 /2009. La proposta suddetta (n. 425) è inoltre stata presentata prima dell'avvio della sperimentazione introdotta con la deliberazione n. 1435.

**La Sezione si riporta a quanto già osservato in merito.**

---

<sup>48</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

<sup>49</sup>Basti pensare all'art. 5, c. 1, che, come visto, prevede la tenuta presso la Giunta regionale dell'elenco degli agricoltori custodi, all'art. 6, c. 2, per il quale la Giunta trasmette all'Assemblea legislativa, al fine di consentire la valutazione degli effetti della presente legge, la relazione pervenuta, entro il 28 febbraio di ogni anno, dagli enti locali ed all'art. 7, per il quale a Giunta può prevedere il riconoscimento di criteri di premialità.

<sup>50</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1.

## **5.8 Legge regionale 9 marzo 2015, n. 7, “Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 “Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell’articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio’ e modifica alla 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””**

La proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 461/2014) ed è stata esaminata dalla III Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, il testo della citata proposta di legge, la relazione alla stessa, il parere espresso dal Consiglio regionale dell’Economia e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale.

La legge si compone di soli tre articoli.

L’art. 1 dispone l’inserimento, dopo il comma 2 dell’art. 2 della l. regionale 16 luglio 2007, n. 8, del comma 2 bis, che consente il prelievo in deroga allo storno (*Sturnus vulgaris*) praticato in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi. Tale articolo è stato impugnato da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri con delibera del 29 aprile 2015, per motivi non inerenti alla copertura delle spese (si rinvia all’apposito paragrafo “Ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Marche”).

L’art. 2 dispone l’inserimento dell’articolo 4 bis nella l. reg. n. 8/2007, che disciplina l’attività di vigilanza sull’applicazione di quest’ultima legge e le sanzioni per la sua violazione<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> Art. 2 della legge in esame:

“Dopo l’articolo 4 della l.r. 8/2007 è inserito il seguente:

“Art. 4 bis (Vigilanza e sanzioni)

1. Alle attività di vigilanza sull’applicazione della presente legge si osserva quanto previsto dall’articolo 36 della l.r. 7/1995.

2. Per la violazione delle disposizioni della presente legge, nonché per la violazione delle disposizioni contenute nell’atto amministrativo annuale con il quale si autorizza il prelievo in deroga, si applica la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 50,00 a euro 300,00.

3. Fatto salvo quanto previsto al comma 1, la mancata riconsegna del tesserino di cui all’articolo 3 è soggetta alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 10,00 a euro 50,00.

4. Fino al completamento del processo di riordino previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) le funzioni inerenti all’irrogazione delle sanzioni amministrative sono esercitate dalle Province, che riscuotono i relativi proventi.

5. Si osservano le disposizioni della legge regionale 10 agosto 1998, n. 33 (Disciplina generale e delega per l’applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).”.

Infine, l'art. 3 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dall'applicazione della legge non derivino né possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione. Al riguardo, si richiama<sup>52</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Nella fattispecie, si rileva che nella relazione alla proposta di legge, il proponente attesta solamente che la norma volta a consentire la possibilità del prelievo in deroga allo storno in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi “non comporta oneri finanziari per la Regione, limitandosi ad estendere un'autorizzazione a situazioni aggiuntive rispetto a quelle già previste”.

L'Amministrazione ha osservato che la legge in esame ha natura esclusivamente regolativa ed è finanziariamente neutra ex se, come specificato nella relazione illustrativa in cui si legge che la proposta non comporta oneri finanziari per la Regione, limitandosi ad estendere un'autorizzazione a situazioni aggiuntive rispetto a quelle già previste. Traendo la legge inoltre origine da una proposta di iniziativa consiliare, non trova applicazione l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196/2009.

**La Sezione prende atto di quanto comunicato, pur ribadendo che alcune Sezioni regionali di controllo<sup>53</sup> ritengono necessario o almeno opportuno ed auspicabile che, anche in assenza di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale, la relazione tecnica indichi le ragioni per cui si reputa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o minori entrate e che ciò sia sempre reso esplicito nel testo normativo grazie alla clausola di neutralità finanziaria.**

**La Sezione inoltre dà atto della sperimentazione della procedura sopra descritta inerente alle proposte di legge di iniziativa consiliare che non comportano nuovi o maggiori oneri e ne suggerisce l'implementazione.**

## **5.9 Legge regionale 9 marzo 2015, n. 8 “Modifiche alla legge regionale 10 aprile 2007, n. 4 “Disciplina del Consiglio delle autonomie locali”**

La proposta di legge è di iniziativa consiliare (PdL n. 473/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti:

---

<sup>52</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

<sup>53</sup> Come sotto specificato nel capitolo delle “Conclusioni”.

47 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della citata proposta di legge, la relazione alla stessa, il parere espresso dal Consiglio regionale delle Autonomie Locali ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale.

Come si legge nella relazione alla proposta, la legge è finalizzata a modificare la legge regionale 10 aprile 2007, n. 4, relativa alla disciplina del Consiglio delle autonomie locali.

Viene pertanto disposta la sostituzione del comma 1 dell'art. 1 della predetta l. reg. 4/2007 con una nuova disposizione che attribuisce al Consiglio delle autonomie locali la funzione di rappresentanza istituzionale del sistema delle autonomie locali delle Marche oltre a quella già prevista dalla normativa modificata di consultazione, concertazione e di raccordo tra la Regione e gli enti locali (art. 1). Inoltre la legge in esame (artt. 2, 3, 5, 6, 7, 8 e 9) dispone la modifica di numerose norme della l. reg. 4/2007, consistente nella sostituzione delle parole "Unioni montane" alle parole "Comunità montane". Infine, l'art. 4 reca modifiche all'art. 4 della l. reg. 4/2007, in materia di deleghe a partecipare alle sedute del Consiglio.

**La legge non contiene la clausola di invarianza finanziaria, pur in assenza di disposizioni di carattere finanziario o di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.**

Al riguardo, si richiama l'osservanza della delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014<sup>54</sup>, sui contenuti che devono avere le relazioni alle proposte di iniziativa consiliare.

## **5.10 Legge regionale 24 marzo 2015, n. 9, "Disposizioni in materia di prevenzione, diagnosi precoce e cura del diabete mellito"**

La presente legge deriva dall'abbinamento di due proposte di legge: una ad iniziativa della Giunta (Pdl n.: 454/2014) e l'altra ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 455/2014). Le proposte sono state esaminate dalla V Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo unificato dalla citata Commissione, i testi delle citate

---

<sup>54</sup> Nel paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1, si è ricordato che in base alla delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014 le proposte di legge di iniziativa consiliare debbano essere accompagnate da una relazione che, nel caso in cui si tratti di proposte che comportano spese, illustri i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari, riportati anche in un'apposita scheda economico-finanziaria, qualora, invece, si tratti di proposte che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, debba contenere gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. In quest'ultimo caso è previsto l'inserimento da parte del proponente nella proposta di un apposito articolo attestante l'invarianza della spesa.

proposte di legge, le relazioni alle proposte, il parere espresso dalla II Commissione assembleare ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale. Inoltre sono presenti: la dichiarazione di assenza di oneri aggiuntivi allegata alla proposta di iniziativa della Giunta, la scheda economico-finanziaria allegata al parere espresso dalla II Commissione e la scheda economico-finanziaria allegata alla deliberazione legislativa.

Le finalità della legge sono indicate all'art. 1, ove si attesta che la Regione persegue, nella prevenzione, diagnosi precoce e cura della patologia diabetica e delle sue complicanze, un modello di gestione integrata quale strumento fondamentale per ottenere l'efficacia degli interventi, l'efficienza delle cure, l'appropriatezza e la qualità delle prestazioni erogate, il benessere ed il mantenimento della qualità di vita delle persone con diabete. Sono inoltre previsti un sistema reticolare multicentrico, attraverso il quale si attua l'organizzazione dei servizi sanitari per la prevenzione, diagnosi precoce e cura della malattia diabetica (art. 2) e l'istituzione del dipartimento regionale di diabetologia presso l'Azienda sanitaria unica regionale (ASUR) (art. 3)<sup>55</sup>.

L'art. 12, rubricato "Disposizioni finanziarie", al comma 1, dispone che all'attuazione di questa legge si provveda, a decorrere dall'anno 2015, mediante impiego di **quota parte delle risorse assegnate annualmente a titolo di ripartizione del fondo sanitario** agli enti del servizio sanitario regionale ed il successivo comma 2 prescrive che le spese indicate al comma 1 siano iscritte nell'UPB 52821 a carico dei capitoli che la Giunta regionale istituisce ai fini della gestione nel programma operativo annuale (POA) per l'anno 2015 e successivi.

Si rileva pertanto la **mancata quantificazione** degli oneri derivanti dalla presente legge.

Nella precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione aveva evidenziato la necessità di provvedere sempre alla determinazione dell'entità della spesa, in quanto solo a seguito della quantificazione degli oneri è possibile procedere alla valutazione ed individuazione di adeguate modalità di copertura.

Riguardo alla modalità di copertura utilizzata, questa Sezione richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con**

---

<sup>55</sup> La legge contiene anche norme volte a disciplinare le modalità di erogazione dell'assistenza primaria territoriale (art. 4) e dell'assistenza specialistica per adulti (art. 5), le funzioni di diagnosi e terapia specialistica per tutte le patologie podologiche maggiori connesse al diabete (art. 6) e le modalità di erogazione dell'assistenza specialistica per minori (art. 7). Talune disposizioni inoltre regolano l'istituzione, la composizione e le funzioni del Comitato tecnico-scientifico regionale diabetologico (art. 8) ed i compiti della Regione (art. 9). Gli ultimi articoli concernono le associazioni di volontariato (art. 10), l'abrogazione della legge regionale 23 febbraio 2009, n. 1 (Nuove disposizioni in materia di prevenzione e cura del diabete mellito) (art. 13) e la previsione di disposizioni transitorie e finali (art. 11).

**somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa e della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza.<sup>56</sup>

Nelle schede economico-finanziarie allegate agli atti inerenti alla legge in esame manca l'indicazione del capitolo che costituisce oggetto di riduzione per far fronte agli oneri derivanti dalla legge stessa, mentre viene indicata solo la relativa l'UPB (52821- Fondo sanitario indistinto da destinare agli enti del SSR).

La Regione ha riferito che la legge sostituisce una normativa previgente già finanziata con il Fondo sanitario regionale, trattandosi di erogazione di livelli essenziali di assistenza. Più specificamente la legge introduce disposizioni volte a razionalizzare l'organizzazione dell'assistenza sanitaria diabetologica sopprimendo la previsione in legge di 6 unità operative complesse previste dalla normativa previgente (articolo 3, comma 2, della legge n. 1/2009 e articolo 4, comma 1, della legge n. 1/2009) ed introducendo un nuovo dipartimento.

**La Sezione prende atto, pur ribadendo la mancanza di quantificazione degli oneri derivanti dalla presente legge.**

## **5.11 Legge regionale 24 marzo 2015, n. 10, “Modifica alla legge regionale 26 giugno 2008, n. 15 “Disciplina del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL)”**

La proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 475/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo approvato dalla citata Commissione, il testo della citata proposta di legge, la relazione alla stessa ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale.

Come si apprende dalla relazione alla proposta, la legge è finalizzata a modificare l'articolo 2 della legge istitutiva del Consiglio regionale dell'economia e del lavoro relativo alla sua composizione, aumentando di uno il numero dei rappresentanti delle imprese del commercio, del turismo e dei

---

<sup>56</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

servizi e, di conseguenza, aumentando da ventisei a ventisette, il numero complessivo dei componenti dell'intero Consiglio.

Le modifiche sopra descritte sono previste dall'unico articolo di cui si compone la presente legge che, pertanto, **non contiene la clausola di invarianza finanziaria, pur in assenza di disposizioni di carattere finanziario e di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale. Tuttavia, l'aumento di un solo componente del CREL potrebbe incrementare, sia pur lievemente, gli oneri a carico del bilancio regionale.**

La Sezione evidenzia la necessità di una verifica circa la non onerosità delle disposizioni attraverso adeguata motivazione che ne dimostri la praticabilità in concreto: in difetto potrebbero celare oneri esenti da copertura.

Al riguardo, si richiama l'osservanza della delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014<sup>57</sup>, sui contenuti che devono avere le relazioni alle proposte di iniziativa consiliare.

L'Amministrazione ha segnalato che i componenti del CREL svolgono le loro funzioni a titolo gratuito. Per quanto attiene agli oneri organizzativi, in sede di predisposizione della proposta, ne è stata valutata l'assenza.

**La Sezione prende atto, pur rilevando che nella relazione alla proposta non è presente la valutazione circa l'assenza di implicazioni onerose a carico del bilancio regionale.**

## **5.12 Legge regionale 24 marzo 2015, n. 11, “Disposizioni per l'istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l'occupazione nel settore agricolo”**

La proposta di legge è di iniziativa consiliare (Pdl n. 413/2014) ed è stata esaminata dalla III Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, il testo della citata proposta di legge, la

---

<sup>57</sup> Nel paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1, si è ricordato che in base alla delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014 le proposte di legge di iniziativa consiliare debbano essere accompagnate da una relazione che, nel caso in cui si tratti di proposte che comportano spese, illustri i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari, riportati anche in un'apposita scheda economico-finanziaria, qualora, invece, si tratti di proposte che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, debba contenere gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. In quest'ultimo caso è previsto l'inserimento da parte del proponente nella proposta di un apposito articolo attestante l'invarianza della spesa.

relazione alla stessa ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale.

Le finalità della legge consistono nel perseguimento del recupero produttivo delle terre incolte e abbandonate, del ricambio generazionale, dell'accesso dei giovani e dei lavoratori svantaggiati all'agricoltura e nel contributo al raggiungimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, con particolare riguardo agli obiettivi dell'innalzamento del tasso di occupazione e della riduzione del numero delle persone a rischio o in situazione di povertà o emarginazione (art. 1). Per le suddette finalità, è prevista l'istituzione della Banca regionale della terra presso l'Agenzia per i servizi nel settore agroalimentare delle Marche (ASSAM), alla quale viene attribuita anche la gestione (art. 2), e ne viene regolato l'accesso (art. 4). La legge demanda alla Giunta l'adozione del regolamento di attuazione (art. 3) e l'invio, entro il 31 gennaio di ogni anno, di una relazione relativa all'impiego dei beni inseriti nella Banca e ai risultati ottenuti in termini di occupazione nell'anno precedente (art. 5).

L'art. 6, infine, contiene la **clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Al riguardo, si richiama<sup>58</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Inoltre talune norme della presente legge attribuiscono **nuove funzioni agli organi regionali ed a organismi del sistema regionale**.<sup>59</sup>

In merito, si richiama quanto raccomandato da questa Sezione con riferimento ai c.d. oneri organizzativi.<sup>60</sup>

Si rileva l'assenza, nella relazione alla proposta di legge dalla quale ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame e negli altri atti preparatori, di indicazioni volte a supportare l'ipotesi di invarianza della spesa ed, in particolare, di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

L'Amministrazione ha rilevato che la legge deriva da una proposta di iniziativa consiliare, per cui

---

<sup>58</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

<sup>59</sup> Basti pensare all'art. 2 che, come visto, prevede l'istituzione della Banca regionale della terra presso l'ASSAM nonché all'art. 5, per il quale la Giunta trasmette all'Assemblea legislativa una relazione relativa all'impiego dei beni inseriti nella Banca e ai risultati ottenuti in termini di occupazione nell'anno precedente.

<sup>60</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale n. 1/2015.

non trova applicazione l'articolo 17, comma 7, della legge n. 196 /2009. La proposta suddetta (n. 413) è inoltre stata presentata prima dell'avvio della sperimentazione introdotta con la deliberazione n. 1435.

**La Sezione dà atto della sperimentazione della procedura sopra descritta.**

### **5.13 Legge regionale 1 aprile 2015, n. 12, “Disposizioni urgenti per le elezioni regionali e gli adempimenti di fine legislatura”**

La proposta di legge è di iniziativa della Giunta (Pdl n. 483/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla proposta, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale e la dichiarazione di assenza di oneri allegata alla d.g.r. del 20 marzo 2015, n. 224, inerente alla citata proposta di legge.

L'art. 1 regola la data di indizione delle elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta del 2015, stabilendo che il Presidente della Giunta regionale provvede ad indirle entro i termini stabiliti dalla normativa statale vigente.

La legge in esame, inoltre, reca modifiche alla legge regionale 3 dicembre 2012, n. 40 recante “Istituzione del Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Marche”<sup>61</sup><sup>62</sup>.

L'art. 3 della legge dispone la modifica dell'art. 15, c. 6, della l. reg. 28 aprile 1994, n. 15, recante “Norme per l'istituzione e gestione delle aree protette naturali”.<sup>63</sup>

La legge non contiene la clausola di invarianza finanziaria, **pur in assenza di disposizioni di carattere finanziario e di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.**

Nonostante, come visto, alla proposta di legge sia stata allegata la dichiarazione di assenza di oneri, questa Sezione evidenzia la necessità di una verifica circa la non onerosità delle disposizioni

---

<sup>61</sup> L'art. 2, c. 1, della legge in esame prevede che l'art. 3, c. 1 della citata legge sia sostituito dal seguente: “Il Collegio esprime parere obbligatorio sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento del bilancio, di rendiconto generale e sui relativi allegati”.

<sup>62</sup> L'art. 2, c. 2, della legge in esame prevede che l'art. 3, c. 3 della medesima l. reg. n. 40/2012 sia sostituito dal seguente: “Il parere sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento del bilancio e sui relativi allegati esprime un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni, tenuto conto delle variazioni rispetto all'anno precedente, delle disposizioni della legge finanziaria e di ogni altro elemento utile, ed indica le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni”.

<sup>63</sup> L'art. 3 della legge in esame prevede:

“Al comma 6 dell'articolo 15 della legge regionale 28 aprile 1994, n. 15 (Norme per l'istituzione e gestione delle aree protette naturali) le parole: “, su proposta della Giunta regionale, il Consiglio regionale” sono sostituite dalle seguenti: “con apposita deliberazione consiliare”.

attraverso adeguata motivazione che ne dimostri la praticabilità in concreto: in difetto potrebbero celare oneri esenti da copertura.

La Regione ha attribuito l'assenza della clausola di invarianza finanziaria al fatto che la legge contiene solo norme di regolamentazione.

**La Sezione prende atto delle osservazioni e si riporta a quanto osservato circa l'orientamento di alcune Sezioni regionali di controllo.**

### **5.14 Legge regionale 3 aprile 2015, n. 13, “Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province”**

La presente legge deriva dall'abbinamento di due proposte di legge: una ad iniziativa della Giunta (Pdl n.: 470/2015) e l'altra ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 252/2012). Le proposte sono state esaminate dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, i testi delle citate proposte di legge, le relazioni alle proposte, i pareri espressi dal Consiglio delle Autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale e la dichiarazione di assenza di oneri allegata alla d.g.r. del 2 febbraio 2015, n. 40, inerente alla citata proposta di legge ad iniziativa della Giunta. L'articolo 1 disciplina l'oggetto della legge, prevedendo il riordino delle funzioni provinciali, in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), e dell'accordo sancito, ai sensi dell'articolo 1, c. 91, della stessa legge statale, nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014.

L'articolo 2 dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni non fondamentali esercitate dalle Province, individuate nelle norme di cui all'allegato A ed il successivo articolo 3 definisce le modalità per il trasferimento delle funzioni alla Regione, rinviando a successive deliberazioni della Giunta regionale la disciplina dei procedimenti pendenti nonché l'individuazione e il trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie correlate alle funzioni oggetto di conferimento.

La legge provvede inoltre a stabilire nel dettaglio le modalità relative al trasferimento del personale collegato alle funzioni trasferite (art. 4).

L'articolo 6 contiene le norme transitorie e finali, mentre il successivo articolo 7 prevede alcune modifiche ed abrogazioni della normativa vigente, anche al fine di eliminare i riferimenti alle competenze delle Province contenute nelle leggi regionali.

Le disposizioni finanziarie sono contenute nell'art. 5, a norma del quale “per l'anno 2015, ... si provvede **nei limiti delle risorse allocate nel bilancio di previsione 2015** connesse alle funzioni trasferite alla Regione.” (c. 1).

Riguardo a tale modalità di copertura, questa Sezione, oltre a rilevarne il carattere generico, richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa e della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza.<sup>64</sup>

Quanto alle **annualità successive al 2015**, lo stesso art. 5, al comma 2, dispone che le somme occorrenti all'esercizio delle funzioni da parte della Regione di cui all'allegato A siano determinate annualmente con le rispettive **leggi regionali di stabilità**, nel rispetto degli equilibri di bilancio.

Si rileva che, ai sensi dell'art. 38, del d.lgs. n. 118/2011, alla legge di stabilità regionale è consentito solo, e con riferimento esclusivo alle leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, rimodulare annualmente le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa,<sup>65</sup> mentre la stessa legge pluriennale deve determinare l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi.

Tale rinvio per la copertura finanziaria non sembra coerente con la natura della legge considerata, quale legge di spesa a carattere pluriennale.

Tale legge sembrerebbe avere, invece, diversa natura che non giustifica il rinvio alle leggi regionali di stabilità.

---

<sup>64</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

<sup>65</sup> Art. 38, c. 2, d.lgs. n. 118/2011:

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

55 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

## **5.15 Legge regionale 13 aprile 2015, n. 14, “Riordino della disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti della Regione Marche”**

La legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 465/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge e la sua relazione, il parere espresso dalla II Commissione assembleare permanente ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale. E' presente altresì la scheda economico-finanziaria redatta dalla segreteria della II Commissione assembleare permanente.

Come si desume dal suo primo articolo, la legge ha ad oggetto il riordino, in attuazione del d.lgs. n. 118/2011, della disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti della Regione Marche, istituito dalla legge regionale 3 dicembre 2012, n. 40<sup>66</sup>.

Di particolare rilevanza sotto il profilo finanziario è l'art. 10, rubricato “indennità e rimborso delle spese” che riconosce ai componenti del Collegio una indennità pari ad euro 20.000,00 al netto di IVA ed oneri (c. 1) ed il rimborso delle spese (cc. 2 e 3). La scheda economico-finanziaria qualifica le norme appena citate come disposizioni di spesa a carattere continuativo e ricorrente, quantificando la spesa per il 2015 nell'importo complessivo di euro 110.000,00 (di cui euro 76.120,00, per le indennità, ed euro 33.880,00, per i rimborsi spese per i componenti residenti fuori Ancona). Infatti, la norma finanziaria, contenuta nell'art. 14 della legge in esame, nel testo della proposta, quantificava in euro 110.000,00 gli oneri per l'anno 2015, mentre, nel testo modificato dalla I Commissione permanente ed in quello definitivamente approvato dall'Assemblea, gli oneri per lo stesso anno sono quantificati in euro 98.167,74.

Nei lavori preparatori manca l'indicazione degli elementi in base ai quali è avvenuta la quantificazione degli oneri finanziari.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 dispone che nella relazione siano indicati “i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare...” e che la più volte citata delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9 settembre 2014 prevede che la “relazione illustri, tra gli altri elementi, i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari”.

---

<sup>66</sup> Inoltre la legge conferma la composizione di tre membri del Collegio, stabilisce le modalità per la loro estrazione a sorte dall'elenco da parte dell'Ufficio di presidenza (art. 2), definisce i requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei candidati a componente del Collegio (art. 3), stabilisce la durata in carica per tre anni dell'organismo e le cause di anticipata cessazione o sospensione dall'incarico, disponendo che i componenti del Collegio, in caso di cessazione, non sono immediatamente rinominabili (art. 4), prevede le cause di esclusione dalla nomina (art. 11) e le incompatibilità (art. 12), disciplina la sede ed il funzionamento del Collegio (art. 5) e ne regola le funzioni e le modalità di esercizio, il diritto di accesso e la responsabilità (artt. 6, 7, 8 e 9).

Quanto alla copertura delle predette spese, lo stesso art. 14 dispone che, per l'anno 2015, si provveda con le **risorse che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione della l.reg. n. 40/2012 iscritte nell'UPB 10501.**

Al riguardo si evidenzia che l'abrogata l. reg. n. 40/2012, diversamente dalla legge in esame, riconosceva ai componenti del Collegio dei revisori solo l'indennità e non anche il rimborso delle spese sostenute. Pertanto gli oneri derivanti dalla presente legge potrebbero risultare privi di adeguata copertura.

Inoltre, riguardo a tale modalità di copertura, questa Sezione richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa e della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza.<sup>67</sup>

La scheda economico-finanziaria (a differenza della legge che indica solo l'UPB) reca l'indicazione del capitolo (10501115) che costituisce oggetto di riduzione per far fronte agli oneri derivanti dalla legge, ma negli atti preparatori non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge.

La legge in esame rimette la quantificazione per gli anni successivi al 2015 **alle leggi di bilancio.**

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118,<sup>68</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Si rileva che né nella legge in esame né nella scheda economico-finanziaria viene specificata la natura obbligatoria o discrezionale delle spese in questione. Nella scheda, le stesse vengono però qualificate "continuative".

Pertanto la natura obbligatoria delle spese previste osterebbe a tale rinvio e nell'allegato 17 alla legge di bilancio 2016, che contiene l'elenco delle leggi continuative e ricorrenti per le quali è previsto il finanziamento negli anni 2016-2018, tale legge non è indicata.

La scheda economico-finanziaria individua la copertura per gli anni 2016 e 2017 in "**Quota parte risorse proprie della Regione**".

---

<sup>67</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

<sup>68</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

Riguardo a quest'ultima modalità di copertura, nella relazione allegata alla precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione ha rilevato il suo **carattere generico** e la non riconducibilità della stessa alle tecniche di copertura tassativamente previste dall'art. 17, c. 1, della legge n. 196/2009.

La Regione ha riferito che la commissione, nella relazione in aula, non ha introdotto modifiche che potevano incidere con nuovi effetti finanziari ma si è limitata a ricalcolare l'onere derivante dal provvedimento in relazione all'entrata in vigore della legge (tre mesi in meno circa rispetto alla proposta) con una individuazione dello stanziamento derivante dall'abrogazione della precedente norma regionale e per tale motivo non si è ritenuto produrre una nuova scheda economico finanziaria.

**La Sezione prende atto, pur ricordando che la nuova procedura per la verifica degli effetti finanziari delle proposte di legge di iniziativa consiliare che comportano spese (delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435/2014) prevede l'aggiornamento della scheda economico-finanziaria anche nella fase "dell'eventuale coordinamento tecnico della deliberazione legislativa".**

**La Sezione ribadisce inoltre che l'abrogata l. reg. n. 40/2012, diversamente dalla legge in esame, riconosceva ai componenti del Collegio dei revisori solo l'indennità e non anche il rimborso delle spese sostenute. Pertanto gli oneri derivanti dalla presente legge potrebbero risultare privi di adeguata copertura.**

**Infine la Sezione rileva il carattere generico della modalità di copertura costituita da "quota parte risorse proprie della Regione" e la sua non riconducibilità a quelle tassativamente previste dall'art. 17, c. 1 della l. n. 196/2009.**

## **5.16 Legge regionale 13 aprile 2015, n. 15, “Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”. Attuazione dell’articolo 22 della l.r. 37/2014”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 485/2015) ed è stata esaminata dalla II Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell’Economia e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale. Sono presenti altresì tre schede economico-finanziarie allegate, rispettivamente, alla proposta di legge, alla relazione della II Commissione ed alla delibera legislativa.

Come si apprende dalla proposta, la stessa contiene le norme finanziarie volte a dare attuazione all’articolo 22, c. 2 della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37, così come modificato dalla l.r. 2/2015. La norma citata prevede che entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge di bilancio 2015 si provveda al riparto del Fondo straordinario per investimenti sulla base delle priorità di investimento compatibili con le disposizioni di cui alla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria dello Stato 2004). Lo stanziamento di competenza per l’anno 2015 del Fondo straordinario per investimenti, iscritto a carico dell’UPB 20829 dello stato di previsione della spesa del bilancio ammonta a euro 35.000.000,00. Pertanto, con questa legge si dispone il riparto del fondo per finanziare le priorità di investimento per l’anno 2015 individuate dalla stessa.

L’articolo 1 dispone la modifica della Tabella A, approvata dalla l.reg. 30 dicembre, 2014, n. 36 (tabella concernente il finanziamento delle leggi regionali continuative e ricorrenti). In particolare, le disposizioni contenute nell’articolo in esame inseriscono nuove voci alla predetta tabella per un importo complessivo pari ad euro 8.517.806,74.

L’articolo 2 specifica che l’autorizzazione di spesa della legge regionale 1 luglio 2008, n. 18, che attiene ad una delle nuove voci inserite in base all’articolo precedente, è finalizzata al finanziamento alle comunità montane per interventi selvicolturali e opere di sistemazione

idraulico-forestale previsti dall'articolo 6, comma 1, lettera d), numeri 4 e 5, della medesima legge regionale.

L'articolo 3 dispone la modifica della Tabella C della citata l.reg. n. 36/2014 (tabella inerente le autorizzazione di spesa per l'anno 2015). In particolare, le disposizioni contenute nell'articolo in esame inseriscono nuove voci alla predetta tabella per un importo complessivo pari ad euro 26.482.193,26.

Pertanto gli artt. 1 e 3 sopra riportati autorizzano nuove spese per l'importo complessivo di 35 ml.

Quanto alla copertura delle spese autorizzate dagli articoli precedenti, l'art. 4 dispone che si provveda, per le spese autorizzate dal precedente art. 1, mediante una riduzione, pari ad euro 8.517.806,74, dello stanziamento di competenza e di cassa dello stato di previsione della spesa del Bilancio 2015 a carico dell'UPB 20829 "FONDO STRAORDINARIO PER INVESTIMENTI" (c. 1) e, per le spese autorizzate dal precedente art. 3, mediante una riduzione di euro 26.482.193,26 dello stanziamento di competenza e di cassa dello stato di previsione della spesa del Bilancio 2015 a carico della stessa UPB 20829 (c. 3). Pertanto lo stanziamento originario del fondo straordinario investimenti, originariamente pari a 35 ml, per effetto della disposizioni appena citate, si riduce a zero.

Riguardo a tale modalità di copertura, questa Sezione richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa e della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza<sup>69</sup>.

Le disposizioni sopra indicate, come visto, non contengono l'indicazione del capitolo che costituisce oggetto di riduzione, ma solo dell'UPB 20829, mentre si autorizza la Giunta (art. 5, c. 1) ad apportare le necessarie variazioni al Programma operativo annuale (POA) per l'anno 2015 e, relativamente alla prima annualità, al Programma operativo triennale (POT) per gli anni 2015/2017.

Anche le schede economico-finanziarie, pur individuando la modalità di copertura delle spese autorizzate dagli artt. 1 e 3 nella riduzione dell'autorizzazione di cui all'art. 22 della l.reg. n.

---

<sup>69</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

37/2014<sup>70</sup>, non fanno menzione del capitolo sul quale grava la spesa ma solo della relativa UPB (20829).

Pertanto, negli atti preparatori non si riscontrano accurate verifiche in merito all'effettiva disponibilità dello stanziamento dal quale si attinge al momento dell'approvazione della legge.

Infine, i commi 2 e 4 dell'articolo in esame dispongono l'incremento, in attuazione degli artt. 1 e 3, degli stanziamenti di competenza e di cassa di determinate UPB indicate nello stato di previsione della spesa del Bilancio 2015 per l'importo complessivo di 35 ml.

L'art. 5 dispone modifiche in aumento, per effetto delle disposizioni contenute nel precedente art. 4, degli importi indicati negli artt. 9, 11, 12 e 13 della l.reg. n. 37/2014<sup>71</sup> e la riduzione di 35 ml degli importi indicati nell'art. 10 della l.reg. n. 37/2014<sup>72</sup> (cc. 2-6). Infine, l'ultimo comma dell'articolo in esame dispone la sostituzione del Prospetto 1 approvato con l.reg. n. 37/2014 (prospetto concernente "le spese finanziate col ricorso al credito") con l'allegato A della legge in esame, che contiene il nuovo Prospetto 1 recante l'indicazione dei capitoli e dei relativi stanziamenti (per un ammontare complessivo di 35 ml) inerenti alle spese finanziate col ricorso al credito.

## **5.17 Legge regionale 13 aprile 2015, n. 16, "Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale. Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015" e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 "Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017"**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 486/2015) ed è stata esaminata dalla II Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia

---

<sup>70</sup> L'art. 22 della l.reg. n. 37/2014 istituisce per l'anno 2015 il fondo straordinario investimenti a carico della nuova UPB 20829 per 35 ml.

<sup>71</sup> Gli artt. 9, 11, 12 e 13 della l.reg. n. 37/2014 regolano, rispettivamente, le spese delle aree di intervento 1, 3, 4 e 5.

<sup>72</sup> L'art. 10 della l.reg. n. 37/2014 regola le spese dell'area di intervento 2.

61 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale. Sono presenti altresì tre schede economico-finanziarie allegate alla proposta di legge, alla relazione della II Commissione ed alla delibera legislativa.

Come si legge dalla relazione alla proposta, la legge in esame apporta modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 (Legge finanziaria 2015) e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 (Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017), per effetto della ricognizione straordinaria effettuata ai sensi dell'articolo 29 della legge regionale 37/2014<sup>73</sup> e della rimodulazione delle risorse finanziarie in coerenza della programmazione regionale.

L'articolo 1 dispone integrazioni all'articolo 25 della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio sanitario regionale) che istituisce il DIRMT (Dipartimento Regionale di Medicina Trasfusionale).<sup>74</sup> Si prevede infatti l'inserimento, dopo il comma 1 dell'articolo 25 della l.reg. n. 13/2003, di una nuova disposizione che rimette alla Giunta regionale la definizione annuale, nell'ambito della ripartizione tra gli enti del servizio sanitario regionale delle risorse del fondo sanitario regionale, dell'eventuale quota da destinare alla produzione incrementale del dipartimento.

L'articolo 2 dispone l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 5 della legge regionale 9 dicembre 2005, n. 29 (Società per la valorizzazione del patrimonio immobiliare regionale) al fine di far subentrare la Regione alla società IRMA s.r.l. nel contratto di leasing stipulato, ai sensi della legge regionale 13 luglio 2005, n. 18, per l'acquisizione dell'immobile sito in Ancona, via Gentile da Fabriano, n. 2/4. Dalla relazione si apprende che la società IRMA s.r.l. potrebbe ricadere nel piano di rimodulazione previsto dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190, all'articolo 1, cc. 611 e ss. Da ciò

---

<sup>73</sup>Art. 29, l.reg. n. 37/2014:

1. Ai sensi dell'articolo 39, comma 3, del d.lgs. 118/2011 gli stanziamenti di competenza iscritti nello stato di previsione della spesa costituiscono limite all'assunzione degli impegni nonché all'assunzione di obbligazioni comunque poste in essere.
2. La limitazione di cui al comma 1 si applica anche a tutte le autorizzazioni di spesa ed alle leggi regionali vigenti. Gli interventi finanziati dalle leggi regionali di spesa sono riprogrammati in rapporto all'entità degli stanziamenti iscritti in competenza.
3. Al fine di consentire la predisposizione di cronoprogrammi specifici, in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 118/2011, si provvede, tra le diverse attività di ricognizione, anche alla revisione straordinaria degli atti della programmazione regionale in essere.

<sup>74</sup> L'art. 1 della legge in esame prevede:

“1. Dopo il comma 1 dell'articolo 25 della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale), sono aggiunti i seguenti:

“1 bis. La Giunta regionale definisce annualmente, nell'ambito della ripartizione tra gli enti del servizio sanitario regionale delle risorse del fondo sanitario regionale, l'eventuale quota da destinare alla produzione incrementale del dipartimento.

1 ter. Lo svolgimento di prestazioni aggiuntive da parte del personale assegnato allo stesso dipartimento, finalizzate all'incremento della produzione, è remunerato sulla base dei criteri e delle modalità definite dalla Giunta regionale, all'esito della negoziazione tra il direttore del dipartimento e le organizzazioni sindacali delle aree della dirigenza III e IV, nonché del personale non dirigente del comparto Sanità. In tal caso, le risorse di cui al comma 1 bis incrementano, esclusivamente per l'annualità in cui è necessario ricorrere alle prestazioni aggiuntive del personale e nel rispetto della normativa vigente, i fondi del salario accessorio dei singoli enti del servizio sanitario regionale.”.

l'opportunità di assumere atti che agevolino un ritorno delle funzioni conferite all'Amministrazione regionale. In ogni caso – si legge nella relazione - “anche nella ipotesi di mancato scioglimento della società di che trattasi, **non si prospettano controindicazioni o maggiori oneri** al rientro in ambito regionale del rapporto contrattuale” ed anche nella scheda economico-finanziaria per tale disposizione viene indicato che “non comporta oneri”.

Al riguardo, si osserva che la presenza di, sia pur minimi, oneri organizzativi, non risulta considerata nei lavori preparatori.

L'articolo 3 dispone una modifica della legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 e disposizioni per gli interventi di ERP in corso<sup>75</sup>. Dalla relazione alla proposta si apprende che “le Province, titolari della funzione di programmazione degli interventi ai sensi dell'articolo 7 della l.reg. n. 36/2005, così come i Comuni beneficiari dei contributi regionali non sono riusciti a dare completa attuazione a tutti gli interventi programmati nel Piano di edilizia residenziale 2006/2008, poiché hanno dovuto confrontarsi con molteplici, concomitanti, criticità ...La finalità delle norme contenute in tale articolo è quella di salvaguardare le situazioni nelle quali gli enti locali hanno comunque adottato atti concludenti per l'avvio degli interventi o sostenuto delle spese per la loro realizzazione.”.

L'articolo 4 dispone, nell'ambito delle attività di edilizia residenziale agevolata, il rifinanziamento di programmi sperimentali di autocostruzione, previsti dall'articolo 16 della l.r. 36/2005, in corso alla data di entrata in vigore di questa legge, autorizzando, per l'anno 2015, la spesa di euro 300.000,00 (cc. 1 e 2). La copertura degli oneri anzidetti viene individuata nell'utilizzo delle risorse derivanti da economie vincolate iscritte a carico dell'UPB 42604 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015.

La scheda economico-finanziaria, oltre a classificare tale spesa come “una tantum” e ad individuarne la copertura nell'utilizzo dell'avanzo vincolato, individua altresì il capitolo ove sono allocate le risorse da utilizzare ai fini della copertura (cap. 42604256), tuttavia nella relazione alla

---

<sup>75</sup> L'art. 3 della legge in esame prevede:

“1. Alla lettera b) del comma 8 ter dell'articolo 20 septiesdecies della legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 (Riordino del sistema regionale delle politiche abitative), le parole: “o variabile” sono soppresse.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 15, comma 3, della legge regionale 14 ottobre 2013, n. 32 (Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2005, n. 36 “Riordino del sistema regionale delle politiche abitative”, alla legge regionale 17 maggio 1999, n. 10 “Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa”, alla legge regionale 27 dicembre 2012, n. 45 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione. Legge finanziaria 2013” e alla legge regionale 28 luglio 2009, n. 18 “Assestamento del bilancio 2009”. Interventi per la realizzazione di alloggi di ERP agevolata per le forze armate), non si applicano agli interventi di edilizia agevolata o sovvenzionata:

a) per i quali le relative procedure di appalto abbiano inizio entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge;

b) confermati dalle Province per un importo non superiore al 30 per cento delle risorse da revocare.

proposta non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge ed, in particolare, non viene specificato se tali fondi siano effettivamente disponibili o destinati a impegni che la Regione deve assumere.

Nella scheda economico-finanziaria allegata alla delibera legislativa, vengono qualificate come norme che non comportano oneri quelle contenute negli articoli da 5 a 13.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> L'articolo 5 modifica il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 maggio 2012, n. 15 (Norme per la promozione e la disciplina del volontariato) per consentire l'iscrizione al registro regionale del volontariato, e quindi la piena esplicazione della propria attività in un settore importante come quello dei servizi sociali, anche a quelle organizzazioni di volontariato che non hanno la sede legale nel territorio regionale, ma vi operano comunque con una sede stabile, anche secondaria.

L'articolo 6 dispone la sostituzione del comma 1 dell'art. 4 della l.reg. 17 dicembre 2012, n. 41 (Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della Regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società)

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della l.reg. 17 dicembre 2012, n. 41 prevede:

1. A seguito della cessazione della carica, i soggetti elencati all'articolo 1, comma 1, trasmettono alla Segreteria generale dell'Assemblea:

a) entro il mese successivo, una dichiarazione concernente le variazioni della situazione patrimoniale intervenute, rispetto agli elementi indicati all'articolo 2, commi 1, 4 e 5, dopo l'ultima depositata ai sensi dell'articolo 3;

b) entro il mese successivo alla scadenza del relativo termine, una copia della dichiarazione dei redditi soggetti all'imposta sui redditi delle persone fisiche relativa all'anno successivo rispetto all'ultima depositata ai sensi dell'articolo 3.”

L'articolo 7 modifica le l.r. 27/2009 e 29/2014 in materia di commercio che, da quanto si apprende dalla relazione, adeguano la normativa regionale ai rilievi di incostituzionalità sollevati dallo Stato con il ricorso alla Corte costituzionale notificato alla Regione in data 27 gennaio 2015. La Giunta regionale, pur non condividendo gli assunti del Governo, ha deciso di non costituirsi in giudizio, modificando la normativa regionale in contestazione al fine di provocare la cessazione della materia del contendere.

L'articolo 8 dispone la sostituzione dell'art. 9 della l.reg. n. 5 agosto 1996, n. 34 col seguente:

“Art. 9 (Procedure volte alla rimozione delle cause di ineleggibilità e incompatibilità)

1. Quando successivamente alla nomina o designazione si manifesti qualcuna delle cause di ineleggibilità o di incompatibilità previste dalla presente legge, i competenti uffici regionali la contestano al nominato o designato, invitandolo a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, l'opzione per la carica che intende conservare.

2. Il nominato o designato ha quindici giorni di tempo dalla notifica della contestazione per formulare osservazioni o eliminare la causa di ineleggibilità o di incompatibilità.

3. Entro dieci giorni successivi alla scadenza di cui al comma 2 l'organo regionale che ha proceduto alla nomina o designazione provvede definitivamente e, ove ritenga tuttora sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, dichiara decaduto il nominato o designato.

4. Il provvedimento di decadenza è depositato nella segreteria dell'organo che l'ha adottato nel giorno successivo all'adozione e notificato entro i cinque giorni successivi a colui che è stato dichiarato decaduto.”

L'articolo 9 dispone la sostituzione del comma 3 dell'art. 2 della l.reg. 1 dicembre 1997, n. 71 (Norme per la disciplina delle attività estrattive) col seguente:

“3. Fermo restando il rispetto delle disposizioni in materia urbanistica, di tutela del suolo e dell'ambiente, l'estrazione e la lavorazione di materiale di cui al comma 1 che avviene in occasione di scavi effettuati per scopi diversi e regolarmente autorizzati non costituisce attività di cava disciplinata dalla presente legge, salvo diversa disposizione prevista nelle direttive di cui all'articolo 6, comma 2, lettere f) e g).”

Lo stesso articolo, inoltre, dispone l'abrogazione del comma 4 dell'art. 2 della l.reg. n. 71/1997 (c. 2) ed infine che i Comuni che non hanno versato il contributo alla Regione nei termini previsti dall'articolo 17, comma 8, lettera b), della l.r. 71/1997 hanno facoltà di provvedervi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge (c. 3).

L'articolo 10 dispone la sostituzione dell'art. 35 della leg.reg. 4 dicembre 2014, n. 33 (Assessment del bilancio 2014) col seguente:

“Art. 35 (Attuazione dell'articolo 2 bis del d.p.r. 380/2001)

1. In attuazione dell'articolo 2 bis del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), gli edifici esistenti, che siano oggetto di interventi di qualificazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione urbana, di recupero funzionale, di accorpamento e di ogni trasformazione espressamente qualificata di interesse pubblico dalla disciplina statale e regionale vigente, possono essere demoliti e ricostruiti all'interno dell'area di sedime o aumentando la distanza dagli edifici antistanti, anche in deroga ai limiti di cui all'articolo 9 del decreto del Ministro dei Lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, fermo restando il rispetto delle norme del codice civile e della disciplina di tutela degli edifici di valore storico, architettonico e culturale. Gli eventuali incentivi volumetrici consentiti dalla normativa regionale vigente, possono essere realizzati con la sopraelevazione dell'edificio originario, anche in deroga ai distacchi dai confini e dai limiti di zona prescritti dagli strumenti urbanistici ed edilizi vigenti ed in deroga agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con ampliamento fuori sagoma dell'edificio originario laddove siano comunque rispettate le 64 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

In particolare, si evidenzia che l'art. 10 della legge in esame è stato impugnato da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri con delibera dell'11 giugno 2015, per motivi non inerenti la copertura delle spese (si rinvia all'apposito paragrafo "Ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Marche").

L'articolo 14 prevede l'istituzione dell'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale e ne regola i compiti e le attività (cc. 1 e 2). Si prevede altresì che l'Agenzia sia costituita nella forma di società di capitali a responsabilità limitata a partecipazione totale della Regione e che la Regione svolga sull'Agenzia un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture (c. 3). La Giunta regionale inoltre è autorizzata a compiere tutti gli atti necessari per la costituzione dell'Agenzia nel termine perentorio di centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge in esame (c. 4) e, quanto al personale, è previsto che l'Agenzia si avvalga di personale regionale trasferito il cui costo è a carico dell'Agenzia stessa (c. 9) che, nell'esercizio della propria attività, si avvale altresì delle strutture organizzative della Giunta regionale e in particolare del patrocinio e della consulenza dell'Avvocatura regionale (c. 10). La spesa massima autorizzata per l'anno 2015 e posta a carico dell'UPB 42701 ammonta ad euro 295.363,63 (c. 11), ma la **norma non prevede la modalità di copertura**. Tuttavia, la scheda economico-finanziaria allegata alla delibera legislativa, oltre a qualificare la tipologia di spesa derivante dall'art. 14 in esame come "una tantum", individua la copertura nella "riduzione di precedente autorizzazione di spesa" e l'UPB di spesa (42701), ma non specifica il capitolo relativo alla spesa autorizzata oggetto di riduzione.

In relazione all'istituzione dell'Agenzia regionale per il TPL, la Sezione osserva che l'istituzione di società di capitali deve essere preventivamente e accuratamente valutata alla luce dei vincoli

---

distanze minime tra fabbricati di cui all'articolo 9 del medesimo decreto o quelle dagli edifici antistanti preesistenti, dai corrispondenti confini interni e limiti di zona se inferiori.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle diverse previsioni sulla densità edilizia, sull'altezza degli edifici e sulle distanze tra fabbricati previste dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale."

Lo stesso articolo prevede l'abrogazione del comma 10 dell'art. 25 della l.reg. n. 33/2014.

L'articolo 11 dispone che al comma 1 dell'articolo 14 della legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4 (Nuove norme in materia di servizio farmaceutico) dopo le parole: "ordine provinciale dei farmacisti" sono aggiunte infine le seguenti: "nonché le organizzazioni sindacali di categoria".

L'articolo 12 prevede che al comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 (Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio" e 8 ottobre 2009, n. 22 "Interventi della regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile"), come da ultimo sostituito dall'articolo 21, comma 1, della legge regionale 29 novembre 2013, n. 44 (Assestamento di bilancio 2013), le parole: "31 dicembre 2014" siano sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2015".

L'articolo 13 dispone l'inserimento, dopo il comma 2 dell'articolo 48 della legge regionale 14 novembre 2011, n. 21 (Disposizioni regionali in materia di multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura) del seguente:

"2 bis. Le aziende di cui al comma 2 in attività, titolari di autorizzazioni rilasciate in attuazione della l.r. 3/2002 e non rinnovate ai sensi della legge regionale medesima, presentano la SCIA di cui all'articolo 13 entro il 31 dicembre 2015. La mancata presentazione della SCIA oltre tale data determina l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 23, comma 1."

posti dalla legge 244/2007 (“finanziaria 2008”), su cui da anni questo Collegio richiama l’attenzione del Governo regionale.

Tale vincolo è stato peraltro recentemente rafforzato dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 611-614, l. 190/2014).

Il quadro normativo attuale prevede l’obbligo di mantenere solo le partecipazioni indispensabili, mentre dalla norma non si desumono alcuna motivazione idonea per l’attribuzione della forma societaria in tale settore.

Inoltre, ai sensi del comma 612 della legge 190/2014, il processo di razionalizzazione deve uniformarsi ai principi, aventi rilevanza di coordinamento della finanza pubblica, di eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni (comma 611, lett. C) e di aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 611, lett. D).

Sotto tale profilo non risultano le ragioni economiche di vantaggio della creazione del nuovo strumento societario, tenuto conto della preesistenza di altre società del settore quali SVIM e Interporto.

Rilevanti perplessità, che esulano dai profili qui in esame, riguardano anche la prevista mobilità di personale, anche in questo caso senza alcuna indicazione degli oneri.

Peraltro, ai sensi dell’art. 13 del d.l. 223/2006, “le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all’attività di tali enti in funzione della loro attività non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati”.

Anche dal punto di vista fiscale, non sembra essere stato tenuto in debito conto il meccanismo dello split payment previsto dalla legge di stabilità per il 2015 in base al quale le prestazioni dell’Agenzia sarebbero tutte soggette a IVA a carico della Regione, in totale assenza di copertura finanziaria dell’aggravio del 22%.

Al riguarda la Sezione evidenzia come in nessun conto sia stata tenuta dal legislatore regionale l’analoga problematica rilevata per l’IVA dal collegio dei revisori dei conti e da questa Sezione per la SVIM.

L’art. 15 dispone che alle concessioni di specchi acquei del mare territoriale per attività di acquacoltura si applichino, indipendentemente dalla natura giuridica del concessionario, le misure unitarie dei canoni fissate in attuazione dell’articolo 3, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime),  
66 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Secondo quanto riportato nella relazione alla proposta, la norma “dà indicazioni in materia di concessioni per attività di acquacoltura per favorire una possibile soluzione alla controversa questione dei canoni per le concessioni demaniali concernenti l’acquacoltura, dando interpretazione normativa alla contraddittoria disciplina statale di riferimento.”.

L’art. 16 dispone che, per assicurare le attività connesse allo svolgimento del grande evento Expo Milano 2015, il costo delle prestazioni di lavoro straordinario e delle missioni relative al personale regionale incaricato dell’esercizio delle suddette attività, fino ad un massimo di euro 50.000,00, non sia computato ai fini del rispetto degli specifici limiti di spesa prescritti dalle disposizioni, anche contrattuali, vigenti (c. 1) pur restando fermo l’obbligo del rispetto di quanto stabilito dall’articolo 1, commi 557, 557 bis, 557 ter e 557 quater, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2007) (c. 2). La legge dispone che alla copertura degli oneri iscritti a carico dell’UPB 20701 si provveda con contestuale riduzione delle risorse già iscritte nell’UPB 31605 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015.

La scheda economico-finanziaria, oltre a classificare tale spesa come “una tantum” e ad individuarne la copertura nella “riduzione stanziamento”, individua altresì il capitolo ove sono allocate le risorse da ridurre ai fini della copertura (cap. 31605173), tuttavia nella relazione alla proposta non viene fornita nessuna indicazione in merito all’effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell’approvazione della legge ed, in particolare, non viene specificato se tali fondi siano effettivamente disponibili o destinati a impegni che la Regione deve assumere.

L’articolo 17, c. 1, dispone che, per l’anno 2015 la Regione, nelle more dell’approvazione del programma di attività, eroghi all’ASSAM il contributo straordinario di euro 2.000.000,00 iscritto a carico dell’UPB 30901. La norma specifica che tali risorse sono destinate al pagamento del personale di cui al comma 3 dell’articolo 12 della legge regionale 14 gennaio 1997, n. 9.

Il successivo comma 2 dispone che alla copertura della spesa autorizzata dal comma precedente si provveda con contestuale riduzione delle risorse iscritte nel bilancio di previsione per l’anno 2015 a carico dell’UPB 30906 dello stato di previsione della spesa.

La scheda economico-finanziaria, oltre ad individuare la copertura della spesa in questione nella “riduzione di precedente autorizzazione di spesa”, individua altresì il capitolo ove sono allocate le risorse da ridurre ai fini della copertura (cap. 30906715), tuttavia nella relazione alla proposta non viene fornita nessuna indicazione in merito all’effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale

capitolo al momento dell'approvazione della legge ed, in particolare, non viene specificato se tali fondi siano effettivamente disponibili o destinati a impegni che la Regione deve assumere.

L'articolo 18, c. 1, dispone l'istituzione di un fondo di anticipazione regionale al PSR 2007/2013 per consentire l'integrazione tra le varie fonti di finanziamento (regionali e comunitarie) destinate alla realizzazione di misure di promozione turistico culturale già previste nella programmazione PSR 2007/2013. Il fondo, che ammonta ad 1,5 ml e va iscritto a carico dell'UPB 30905 dello stato di previsione della spesa, **trova copertura con le risorse rimborsate dai gruppi di azione locale (GAL) ed iscritte a carico dell'UPB 30301 dello stato di previsione dell'entrata** (c. 2). L'ultimo comma dell'articolo in esame autorizza la Giunta regionale ad apportare le occorrenti variazioni compensative anche tra UPB diverse necessarie per l'esatta imputazione ai fini SIOPE delle spese relative all'anticipazione (c. 3).

La legge non quantifica le entrate, costituite dalle **risorse rimborsate dai gruppi di azione locale (GAL), che rappresentano la copertura della spesa autorizzata dalla norma in esame.**

La scheda economico-finanziaria, oltre ad individuare la copertura della spesa in questione nel "recupero fondi", individua altresì il capitolo in entrata che costituisce copertura della spesa (cap. 30301062), tuttavia nella relazione alla proposta non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge.

L'articolo 19 dispone la modifica delle tabelle A, B, C, D ed E approvate dalla l.reg. n. 36/2014.<sup>77</sup> Dette modifiche sono riportate nelle tabelle A, B, C, D ed E allegata alla legge in esame. La norma in esame non prevede le modalità di copertura degli oneri conseguenti a tali modifiche.

Tuttavia, dalla scheda economico-finanziaria si desume che:

- le modifiche alla tabella A comportano oneri per euro 16.207.788,36 coperti, per euro 1.817.234,43, mediante utilizzo di avanzo vincolato, e per euro 14.390.553,93, mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa;
- le modifiche alla tabella B comportano oneri per euro 82.000,00 coperti mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa;

---

<sup>77</sup> La tabella A allegata alla l.reg. n. 36/2014 concerne il finanziamento per l'anno 2015 delle leggi regionali continuative e ricorrenti. La tabella B allegata alla l.reg. n. 36/2014 concerne il rifinanziamento delle leggi regionali. La tabella C allegata alla l.reg. n. 36/2014 concerne le autorizzazioni di spesa per l'anno 2015. La tabella D allegata alla l.reg. n. 36/2014 concerne i cofinanziamenti regionali a programmi statali. La tabella E allegata alla l.reg. n. 36/2014 concerne i cofinanziamenti regionali a programmi comunitari.

- le modifiche alla tabella C comportano oneri per euro 10.702.590,29, coperti, per euro 1.751.696,70 mediante utilizzo di avanzo vincolato, e per euro 8.950.893,59, mediante **risorse regionali**;
- le modifiche alla tabella D comportano oneri per euro 327.706,68, coperti, per euro 97.547,78, mediante utilizzo di avanzo vincolato, e per euro 230.158,90, mediante risorse regionali.

Riguardo alle modalità di copertura rappresentate dall'utilizzo di avanzo vincolato e da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, si osserva che **non vengono specificati i capitoli ove sono allocate le risorse da utilizzare ai fini della copertura. Inoltre si rileva il carattere generico dell'utilizzo, quale modalità di copertura, delle "risorse regionali" e la sua non riconducibilità alle tipologie previste dall'art. 17, c. 1, della l. n. 196/2009.**

Dalla scheda economico-finanziaria si desume altresì che le modifiche apportate dalla presente legge alla tabella E comportano minori oneri per euro 16.491.820,29.

L'art. 20 quantifica il contributo di cui all'art. 6, c. 5, della legge regionale 31 marzo 2009, n. 7 in euro 300.000,00, e specifica che tale somma è compresa nell'autorizzazione di spesa relativa alla medesima l.reg. n. 7/2009 (cc. 1 e 2).

La norma in esame **non determina la modalità di copertura**. La scheda economico-finanziaria fa riferimento alla precedente tabella A che, tra le altre leggi regionali continuative e ricorrenti, contiene il riferimento alla legge 7/2009.

Infine il comma 3 dell'articolo in esame finalizza l'autorizzazione di spesa della legge regionale 2 aprile 2012, n. 5:

- a) per euro 50.000,00 al finanziamento degli interventi previsti al capo III della l.reg. n. 5/2012 medesima;
- b) per euro 150.000,00 al finanziamento degli interventi previsti al capo IV della l.reg. n. 5/2012 medesima.

La norma in esame **non determina la modalità di copertura**. La scheda economico-finanziaria fa riferimento alla precedente tabella A che, tra le altre leggi regionali continuative e ricorrenti, contiene il riferimento alla l.reg. n. 5/2012.

L'articolo 21, c. 1, apporta variazioni allo stato di previsione delle entrate del bilancio 2015 riportate nella tabella 1 allegata alla legge in esame, dalla quale si desume che trattasi di variazioni di competenza e di cassa in aumento per euro 7.310.025,47. Il comma successivo apporta variazioni in aumento e in diminuzione allo stato di previsione della spesa del bilancio 2015 riportate nella tabella 2 allegata alla legge in esame, dalla quale risulta che la somma algebrica

69 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

tra le variazioni in aumento e quelle in diminuzione comporta un aumento delle spese, sia di competenza che di cassa, per euro 7.310.025,47. La Giunta regionale è autorizzata ad apportare ai fini della gestione le variazioni necessarie all'attuazione di questa legge al POA 2015 ed alla prima annualità del POT 2015/2017 (c. 3). La scheda economico-finanziaria individua la copertura delle maggiori spese nella variazione dello stato di previsione delle entrate di pari importo.

Infine l'art. 22 dispone che il prospetto 2 "Assegnazioni Finalizzate" allegato alla l.reg. n. 37/2014 è modificato dal prospetto 2 allegato a questa legge. Da quest'ultimo prospetto si evince una variazione di competenza in aumento per euro 57.288,00 concernente l'UPB di entrata 20301 alla quale corrisponde una variazione di competenza in aumento per lo stesso importo riguardante l'UPB di spesa 10303. Nella scheda economico-finanziaria vengono indicati i relativi capitoli in entrata e spesa.

Infine si rileva che nei lavori preparatori manca l'indicazione degli elementi in base ai quali è avvenuta la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle disposizioni della presente legge. Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 dispone che nella relazione siano indicati "i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare...".

La Regione ha riferito che l'articolo 14, nell'autorizzare l'istituzione dell'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale, al comma 4 prevede che "la Giunta regionale, nel rispetto della normativa in materia di società a partecipazione pubblica, nel termine perentorio di centoventi giorni dalla entrata in vigore di questa legge, è autorizzata a compiere tutti gli atti necessari per la costituzione dell'Agenzia".

Tale previsione sottende la volontà del legislatore di subordinare il concreto atto istitutivo:

- a) alla verifica della compatibilità della nuova istituzione con le stringenti norme statali in materia di società pubbliche, all'epoca (e a tutt'oggi, fino alla definitiva approvazione del relativo Testo unico) in fase evolutiva;
- b) al rispetto, per le fasi di verifica di cui al punto a), nonché di quelle istruttorie e preparatorie di competenza della Giunta, del termine perentorio di 120 giorni.

Ad avviso della Regione, non essendosi provveduto, nel termine prefissato, all'atto istitutivo, deve desumersi l'insussistenza delle condizioni (giuridiche e/o fattuali) necessarie alla creazione dell'Agenzia e la conseguente inoperatività, anche per il futuro, della disposizione legislativa per scadenza del termine perentorio assegnato.

L'Amministrazione ha fatto presente, inoltre, che stata predisposta dagli uffici regionali competenti la norma che abroga l'articolo 14 della legge regionale n. 16/2015 da inserire nella proposta di legge annuale di semplificazione ex articolo 8 della legge regionale n. 3/2015, attualmente in corso di predisposizione, o in una proposta di legge ad hoc.

**La Sezione ribadisce i rilievi formulati nella presente relazione in merito all'istituzione della suddetta Agenzia ed evidenzia che la predisposizione di una norma abrogativa conferma l'inutilità dello sforzo normativo.**

Riguardo all'articolo 18, l'Amministrazione ha evidenziato che, poiché l'entrata a copertura della spesa relativa alla costituzione del fondo di anticipazione regionale di euro 1.500.000,00 a favore dei GAL è costituita dalle risorse rimborsate dai medesimi GAL, necessariamente tale entrata è di pari importo della spesa, come indicato nella scheda economico-finanziaria.

**La Sezione ribadisce che nella relazione alla proposta non viene fornita nessuna indicazione circa l'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge.**

Riguardo all'articolo 19, l'Amministrazione ha osservato che le maggiori spese di cui alle tabelle A, B, C e D trovano copertura nell'applicazione di economie vincolate e in riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, come indicato nella scheda economico-finanziaria.

La Regione ha inoltre riferito che le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa danno copertura, nel loro insieme, in base al principio di unità del bilancio di cui al decreto legislativo n. 118/2011, alle variazioni in aumento delle autorizzazioni di spesa.

**La Sezione non ritiene condivisibili le argomentazioni della Regione, in quanto il richiamato principio contabile dell'unità preclude che i documenti contabili della singola amministrazione pubblica siano articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate. Tuttavia, in presenza di modifiche legislative che producono nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale, laddove la tipologia di copertura sia rappresentata, come riferito dalla stessa Amministrazione, dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 17, c. 1, lett. b) della l. n. 196/2009), che comporta l'utilizzazione di risorse derivanti dallo spostamento dall'obiettivo di spesa per il quale le stesse erano state inizialmente stanziare ad uno nuovo, occorrono accurate verifiche, da evidenziare negli atti preparatori, in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge (che pertanto vanno specificati) e l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'eccesso di risorse rispetto a quelle necessarie per gli obiettivi cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.**

Infine, riguardo all'articolo 20, l'Amministrazione ha riferito che le autorizzazioni di spesa da esso disposte rientrano nell'ambito del finanziamento per l'anno 2015 delle leggi regionali continuative e ricorrenti pertanto per le relative coperture si rinvia a quanto sopra specificato per la tabella A.

## **5.18 Legge regionale 20 aprile 2015, n. 17, “Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia”**

La proposta di legge è, nel testo base, ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 462/2014). A tale proposta sono state abbinare otto proposte di iniziativa consiliare (Pdl nn.: 1/2010, 106/2011, 451/2014, 360/2013, 337/2013, 128/2011, 31/2010, 321/2013).

Le proposte sono state esaminate dalla IV Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo delle proposte di legge, le relazioni alle stesse, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa regionale. E' presente altresì la dichiarazione di assenza di oneri aggiuntivi allegata alla d.g.r. 24 novembre 2014, n. 1305 inerente alla proposta di iniziativa della Giunta.

La legge in esame è stata impugnata da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri con delibera del 23 giugno 2015, per motivi non inerenti la copertura delle spese (si rinvia all'apposito paragrafo “Ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Marche”).

L'articolo 1 definisce le finalità della legge, prevedendo che la Regione disciplini l'attività edilizia ai fini di semplificare e accelerare i procedimenti del settore, anche attraverso l'informatizzazione, e di promuovere l'innalzamento della qualità edilizia, a tutela del benessere dei cittadini e dello sviluppo economico e tecnologico dei settori produttivi interessati.

La legge non contiene la clausola di invarianza finanziaria, **pur in assenza di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.**

Come si è detto, tra le proposte che hanno dato origine al provvedimento legislativo in esame, solo quella ad iniziativa della Giunta contiene l'attestazione di assenza di oneri finanziari, mentre alcuna valutazione al riguardo è contenuta nelle relazioni inerenti alle proposte di iniziativa consiliare.

La Sezione evidenzia che sarebbe utile specificare nei lavori preparatori l'assenza di oneri derivanti dalla legge.

Al riguardo, si richiama l'osservanza della delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014<sup>78</sup>, sui contenuti che devono avere le relazioni alle proposte di iniziativa consiliare.

Inoltre, le disposizioni contenute nell'art. 2<sup>79</sup> della presente legge, individuando le funzioni della Regione ed attribuendo, in particolare, alcuni, sia pur limitati, adempimenti regolamentari alla Giunta regionale, non sono del tutto esenti da oneri indiretti, sotto il profilo di **oneri organizzativi**. In merito, si richiama quanto raccomandato da questa Sezione con riferimento ai c.d. oneri organizzativi<sup>80</sup>.

**Si rileva la mancanza nel provvedimento legislativo in esame e negli atti preparatori, della quantificazione degli oneri organizzativi** e di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

L'art. 19, c. 6, della legge in esame prevede che per la violazione delle disposizioni contenute in questa legge e nei regolamenti previste all'articolo 2, comma 2, non altrimenti sanzionate, si applichi la sanzione amministrativa pecuniaria da 25,00 a 500,00 euro.

La norma prevede, pertanto, nuove entrate per il bilancio regionale.

L'Amministrazione ha fatto presente che l'assenza della clausola di invarianza finanziaria deriva dal fatto che la legge contiene solo norme di regolamentazione.

---

<sup>78</sup> Nel paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1, si è ricordato che in base alla delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435 del 9.9.2014 le proposte di legge di iniziativa consiliare debbano essere accompagnate da una relazione che, nel caso in cui si tratti di proposte che comportano spese, illustri i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari, riportati anche in un'apposita scheda economico-finanziaria, qualora, invece, si tratti di proposte che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, debba contenere gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. In quest'ultimo caso è previsto l'inserimento da parte del proponente nella proposta di un apposito articolo attestante l'invarianza della spesa.

<sup>79</sup> L'art. 2 della legge in esame prevede:

“1. La Regione persegue la semplificazione dell'attività edilizia e l'uniformità di interpretazione e applicazione della normativa di settore disciplinando in particolare le attività a edilizia libera, gli interventi soggetti a permesso di costruire, a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) e a comunicazione di inizio lavori (CIL).

2. La Giunta regionale approva, sentita la competente commissione assembleare permanente, appositi regolamenti contenenti:

a) le tipologie delle opere e classi di interventi edilizi;

b) gli indici e i parametri edilizi e urbanistici;

c) gli standard minimi di controllo da parte delle amministrazioni pubbliche nelle varie fasi di realizzazione;

d) norme, criteri e indirizzi per l'attuazione di questa legge e in particolare per la determinazione dei contenuti dei regolamenti edilizi comunali indicati all'articolo 3 e per la disciplina dei procedimenti amministrativi in materia.

3. La Giunta regionale determina altresì con proprio atto la modulistica unificata e la documentazione necessaria per le varie tipologie di titoli abilitativi.

4. I regolamenti previsti al comma 2 indicano espressamente le disposizioni che costituiscono norme vincolanti per i Comuni, distinguendole dalle disposizioni contenenti criteri e indirizzi generali alle quali il Comune si adegua apportando le modifiche e integrazioni ritenute opportune in relazione alle proprie esigenze e peculiarità organizzative, dimensionali e territoriali.”

<sup>80</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1.

La Sezione prende atto richiamando quando già osservato in merito agli orientamenti di alcune sezioni regionali di controllo.

### **5.19 Legge regionale 20 aprile 2015, n. 18, “Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10 “Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo””**

La presente legge deriva dall’abbinamento di quattro proposte di legge ad iniziativa consiliare (Pdl nn.: 482/2015, 325/2013, 283/2013, 213/2012) esaminate dalla IV Commissione consiliare permanente.

Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo delle proposte di legge, le relazioni alle stesse ed il parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali.

Come si desume dalla proposta n. 482, la legge intende aggiornare la disciplina dettata dalla legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10: “Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo”, la quale ha dato attuazione alla legge quadro nazionale in materia del 14 agosto 1991, n. 281, che a tutt’oggi non ha subito sostanziali e necessarie modifiche.

La legge in esame prevede anche attività di competenza regionale (es. art. 13).

Rilevante sotto il profilo finanziario l’art. 16 che **reca la clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dall’applicazione della legge non possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio.

Al riguardo, si richiama<sup>81</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica previsti dall’art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Nella fattispecie si rileva che **gli elementi dimostrativi dell’invarianza della spesa non sono presenti in nessuna delle relazioni alle quattro proposte di legge** dalle quali ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame.

---

<sup>81</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

## **5.20 Legge regionale 20 aprile 2015, n. 19, “Norme in materia di esercizio e controllo degli impianti termici degli edifici”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 477/2015) ed è stata esaminata dalla IV Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, i pareri espressi dalla II Commissione assembleare permanente, dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell’Economia e del Lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall’Assemblea legislativa regionale. E’ presente altresì la scheda economico-finanziaria allegata alla d.g.r. 23 febbraio 2015, n. 99 inerente alla proposta di legge.

Come si evince dall’art. 1, con questa legge la Regione disciplina le attività di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici degli edifici pubblici e privati, al fine di sostenere il contenimento dei consumi energetici e promuovere il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici stessi ed, in particolare, dà attuazione agli adempimenti previsti per gli impianti di climatizzazione degli edifici dal decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell’edilizia), dal decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 74 (Regolamento recante definizione dei criteri generali in materia di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva degli edifici e per la preparazione dell’acqua calda per usi igienici sanitari, a norma dell’articolo 4, comma 1, lettere a) e c), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192), e dal decreto del Ministero dello Sviluppo economico 10 febbraio 2014 (Modelli di libretto di impianto per la climatizzazione e di rapporto di efficienza energetica di cui al decreto del Presidente della Repubblica 74/2013), per uniformarne l’applicazione nel territorio regionale.

L’art. 17, c. 1, rubricato “Disposizioni finanziarie”, quantifica per il 2017 in euro 511.276,34 le risorse derivanti dall’applicazione del precedente art. 14<sup>82</sup> e dispone che le stesse siano iscritte a carico dell’UPB 30102 dello stato di previsione dell’entrata del bilancio pluriennale 2015/2017. Il successivo comma 2 autorizza per l’anno 2017, per la realizzazione degli interventi previsti dalla legge stessa, la spesa complessiva di euro 130.000,00, da iscriversi a carico delle UPB 31201 per

---

<sup>82</sup> L’art. 14, c. 5, prevede:

“A decorrere dall’attivazione della procedura telematica di cui all’articolo 11, comma 4, gli introiti derivanti dalla cessione del segno identificativo spettano per il 90 per cento all’autorità competente e per il 10 per cento alla Regione, che impiega quota parte delle relative risorse per l’implementazione e la gestione del Catasto unico regionale di cui all’articolo 12.”

euro 50.000,00 e 31202 per euro 80.000,00 dello stato di previsione della spesa. Il successivo comma 3 individua la copertura della predetta spesa nella quota, pari ad euro 130.000,00, nelle risorse indicate al comma 1 che, per la restante parte, pari ad euro 381.276,34, devono essere iscritte in aumento dell'UPB 20803 del bilancio. Per gli anni successivi al 2017, il comma 4 rimette la determinazione dell'entità delle entrate e spese alle rispettive **leggi di bilancio** e la scheda economico-finanziaria attribuisce alle spese derivanti da alcune disposizioni della presente legge la qualifica di spese “**continuative e ricorrenti**”.

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118,<sup>83</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

L'Amministrazione ha osservato che la spesa prevista dalla legge non è di carattere obbligatorio in quanto non rientra nelle fattispecie indicate dall'art. 48, c. 1, lett. a) del d.lgs. n. 118/2011.

**La Sezione prende atto.**

## **5.21 Legge regionale 3 agosto 2015, n. 20, “Modifica alla legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 “Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione””**

La legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 2/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge e la relazione alla stessa.

Dalla relazione alla proposta si evince che, dato il numero elevato degli organi di enti e degli organismi che scadono al termine della legislatura, “in quella appena iniziata la Regione deve provvedere alla nomina di 34 rappresentanti in 23 enti ed organismi di proprio interesse”. Poiché i termini per la conclusione del procedimento in questione, previsti dall'articolo 10 della legge regionale 5 agosto 1996, n. 34, erano apparsi già in passato assai ristretti per l'esame adeguato di tutte le candidature, si rende necessario prevedere un allungamento di trenta giorni del termine per provvedere alle nomine che scadono con la legislatura.

---

<sup>83</sup>V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

Infatti l'art. 2 dispone la sostituzione, al comma 1 dell'articolo 10 della l. reg. n. 34/1996, delle parole: "il termine per le nomine e le designazioni è fissato al sessantesimo giorno successivo alla prima seduta del Consiglio" con le seguenti: "le nomine e le designazioni sono effettuate entro i tre mesi successivi alla prima seduta del Consiglio e il termine per la presentazione delle candidature è fissato al trentesimo giorno successivo alla suddetta seduta".

L'art. 3 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, stabilendo che "dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

Nella relazione alla proposta, si attesta che "la proposta è finanziariamente neutra in quanto introduce una semplice disposizione procedurale che non ha impatti sul bilancio regionale e consente una migliore "copertura amministrativa" del procedimento garantendo termini di istruttoria delle pratiche più adeguati".

## **5.22 Legge regionale 16 settembre 2015, n. 21, "Disposizioni urgenti in materia di trasporti e sanità e modifiche della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione (Legge finanziaria 2015)" e della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 "Assestamento del bilancio 2014"**

La legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl. n. 8/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa e tre schede economico-finanziarie allegate, rispettivamente, alla proposta, alla documentazione della I Commissione ed alla deliberazione legislativa.

Dalla relazione alla proposta si apprende che la stessa è finalizzata a dettare disposizioni urgenti "finalizzate a far fronte a situazioni particolari nei settori del trasporto aereo e della sanità.". Nella stessa relazione, si fa riferimento alla necessità di "prevedere uno stanziamento per la società di gestione dell'aeroporto delle Marche al fine di garantire la compensazione, per l'anno 2015, degli oneri di servizio pubblico prestato ai sensi della legge regionale 17 marzo 2009, n. 6 e degli oneri per i relativi investimenti indicati nel piano industriale e approvati dall'ENAC".

Infatti, l'art. 1 autorizza per l'anno 2015 la spesa nel limite massimo di 3 milioni di euro a favore della società di gestione dell'aeroporto delle Marche Aerdorica s.p.a. a titolo di compensazione

degli oneri di servizio pubblico per euro 500.000,00 e a fronte degli oneri connessi ai relativi investimenti per euro 2.500.000,00, nei limiti e con le modalità previsti dalla normativa statale ed europea (c. 1) e dispone che alla copertura della spesa si provveda mediante equivalente riduzione dello stanziamento iscritto a carico dell'UPB 30906 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 per l'attuazione del PSR 2014/2020, indicato nella Tabella E della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 (c. 3). Inoltre è previsto che le risorse occorrenti per l'attuazione di quanto stabilito al comma 1 siano iscritte a carico delle UPB 42703 e 42704 dello stato di previsione della spesa del bilancio per l'anno 2015 (c. 2) e che la Giunta regionale sia autorizzata ad apportare le occorrenti variazioni al POA per l'anno 2015 (c. 4).

Riguardo a tale modalità di copertura, questa Sezione richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza.<sup>84</sup>

La legge in esame, come visto, fa menzione della sola UPB da ridurre, tuttavia, nelle due schede economico-finanziarie allegate, rispettivamente, alla delibera legislativa ed agli atti della I Commissione permanente, viene indicato anche il capitolo (30906715) il cui stanziamento costituisce oggetto di riduzione a copertura della nuova spesa, tuttavia negli atti preparatori non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge.

Nonostante l'articolo in esame faccia esplicito riferimento ai "limiti e alle modalità previsti dalla normativa statale ed europea", tuttavia, anche in considerazione del carattere generico della dizione utilizzata dal legislatore regionale ("compensazione degli oneri di servizi pubblico e a fronte degli oneri connessi ai relativi investimenti"), non si evincono dalla relazione alla proposta e dagli altri atti preparatori elementi tali da consentire a questa Sezione la valutazione circa la conformità della spesa autorizzata dalla presente legge al diritto comunitario, che costituisce una problematica che questa Sezione si riserva di esaminare.

Inoltre, la Sezione richiama l'invito rivolto alla Regione in sede di parifica del rendiconto 2014<sup>85</sup> circa l'obbligo di ripetizione delle somme precedentemente erogate ai sensi dell'art. 1, c. 2, della legge regionale 10 settembre 2014, n. 22, in quanto configurate "aiuti di Stato" dalla sentenza

---

<sup>84</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

<sup>85</sup> V. pag. 130 della relazione allegata alla Delibera n. 183/2015/PARI del 17 novembre 2015 di questa Sezione.  
78 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

della Corte costituzionale n. 179/2015, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della citata disposizione.

E' bene ribadire che la Sezione ha evidenziato rilevanti criticità gestionali per la società in esame, caratterizzata da una deficiarietà strutturale, dall'assenza di un valido piano industriale in un contesto caratterizzato dalle irregolarità della privatizzazione affermate nel parere di ENAC al competente Ministero.

L'art. 2 autorizza, per l'anno 2015, al fine di garantire il pagamento degli indennizzi e degli oneri di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210 (Indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati), la spesa massima di 1,5 milioni di euro (c. 1) e dispone che anche alla copertura di questa spesa si provveda mediante equivalente riduzione dello stanziamento iscritto a carico dell'UPB 30906 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 per l'attuazione del PSR 2014/2020, indicato nella Tabella E della l.reg. n. 36/2014 (c. 3). Inoltre la norma prevede che le risorse occorrenti per l'attuazione di quanto stabilito al comma 1 siano iscritte a carico dell'UPB 52829 dello stato di previsione della spesa del bilancio per l'anno 2015 (c. 2) e autorizza la Giunta regionale ad apportare le occorrenti variazioni al POA per l'anno 2015 (c. 4).

Nella scheda economico-finanziaria viene indicato anche il capitolo (30906715) il cui stanziamento costituisce oggetto di riduzione a copertura della nuova spesa, tuttavia negli atti preparatori non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tale capitolo al momento dell'approvazione della legge.

Per effetto delle riduzioni, disposte dalle precedenti disposizioni, dello stanziamento iscritto a carico dell'UPB 30906 dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 indicato nella Tabella E della l.reg. n. 36/2014, l'art. 3 dispone che nella citata tabella l'importo relativo a tale UPB, come modificato dall'articolo 19 della l.reg. n. 16/2015 e stabilito in euro 8.300.000,00 sia sostituito dal seguente: "euro 3.800.000,00".

Infine l'art. 4 dispone l'abrogazione della lettera b) del comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014), che qualificava la partecipazione della Regione alla società I.R.MA Immobiliare indispensabile per il perseguimento delle finalità istituzionali della stessa.

Infine si rileva che nei lavori preparatori manca l'indicazione degli elementi in base ai quali è avvenuta la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle disposizioni della presente legge.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 dispone che nella relazione siano indicati "i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare...".

Riguardo al contributo di euro 3.000.000,00 a favore di Aerdorica spa, previsto dalla legge regionale n. 21/2015, l'Amministrazione ha evidenziato che lo stesso non è stato concesso alla società e che le risorse stanziare nel bilancio 2015, a carico del capitoli 42703117 (euro 500.000,00 per compensazione degli oneri di servizio pubblico) e 42704281 (euro 2.500.000,00 per oneri connessi ai relativi investimenti) non sono state impegnate, poiché la Regione è ancora in attesa di ricevere il parere della Commissione europea circa la notifica effettuata in riferimento a tale contributo per il rispetto della normativa sugli aiuti di Stato.

#### **La Sezione prende atto.**

Riguardo alla sentenza della Corte costituzionale n. 179/2015, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale n. 22 del 10/9/2014 "Modifiche alla Legge Regionale 23 dicembre 2013, n. 49 "Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2014 e pluriennale 2014/2016 della Regione. Legge Finanziaria 2014"", il Servizio Infrastrutture, trasporti ed energia ha comunicato (con nota prot. 0735517 del 21/10/2015) l'avvio del procedimento di recupero del contributo straordinario di 1.100.000,00 euro, erogato per la definizione degli adempimenti fiscali pregressi ad Aerdorica spa con decreto del Servizio Infrastrutture, trasporti ed energia n. 280/2014.

Aerdorica spa con nota prot. 0224 dell'8/2/2016 ha attestato il proprio impegno al rimborso chiedendo, contestualmente, che il rimborso possa avvenire in un arco temporale di sei anni.

**Sul mancato recupero del contributo straordinario di 1.100.000,00 euro, questa Sezione si riserva le opportune valutazioni in sede di parifica del rendiconto 2015, avendo già rilevato, in sede di parifica del rendiconto 2014, l'assoluta necessità del recupero di detta somma.**

### **5.23 Legge regionale 21 settembre 2015, n. 22, "Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri Regionali""**

La proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 1/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: 80 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea.

Dalla relazione alla proposta si evince che “la presente legge si propone di ridurre le distanze tra cittadini ed istituzione favorendo il contatto tra la popolazione marchigiana e i consiglieri eletti. A tal fine si prevede la possibilità per i consiglieri di utilizzare gli uffici di proprietà della Regione Marche ubicati nelle varie sedi del territorio, come luogo di rappresentanza istituzionale.”.

La legge si compone di due articoli.

L'art. 1 dispone l'inserimento dopo l'art. 6, c. 1, della legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 (Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei consiglieri regionali) di un nuovo comma 1 bis che consente ai consiglieri, per il miglior esercizio del mandato e senza fruire della parte variabile del rimborso previsto al comma 2, di utilizzare le sedi e i locali della Regione, diversi da quelli indicati al comma 1 (sedi degli organi regionali), nei limiti e secondo le modalità stabiliti dalla Giunta regionale d'intesa con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

L'art. 2 reca **la clausola di invarianza finanziaria** disponendo che dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi ed ulteriori oneri per il bilancio regionale (c. 1) e che la deliberazione indicata al comma 1 bis dell'articolo 6 della l.r. 23/1995, introdotto dall'articolo 1 di questa legge, assicura il rispetto di quanto previsto al comma 1.

Al riguardo, si richiama<sup>86</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Nella fattispecie si rileva che **gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa** attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, **non sono presenti negli atti preparatori** dai quali ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame, pur se nella relazione si attesta che, attribuendo ai consiglieri la possibilità di utilizzare gli uffici di proprietà della Regione Marche ubicati nelle varie sedi del territorio, come luogo di rappresentanza istituzionale, “se da un lato si garantisce che il consigliere regionale sia il più vicino possibile agli elettori e alle esigenze del territorio, dall'altro si valorizza il patrimonio regionale esistente, senza alcun costo di funzionamento inerente l'utilizzo della sede, in quanto onere già supportato dall'Ente regionale. Si precisa che il consigliere che utilizza la sede regionale non fruisce dei rimborsi previsti dall'articolo 6 della legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 (Disposizioni in materia di trattamento

---

<sup>86</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

81 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

indennitario dei consiglieri regionali). Si tratta pertanto di una norma di legge finanziariamente neutra, senza alcun nuovo ed ulteriore onere per il bilancio regionale”.

L'Amministrazione ha osservato che la relazione illustrativa non individua l'entità delle risorse già esistenti e le somme stanziare in bilancio in quanto la legge prevede che l'utilizzo delle sedi decentrate da parte dei consiglieri debba avvenire senza oneri a carico della Regione. Si tratta insomma di una disposizione finanziariamente neutra. La sua attuazione è stata effettuata in tal senso, cioè senza oneri a carico della Regione, come meglio risulta dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n.148 2016 “Criteri per la fruizione da parte dei consiglieri regionali delle sedi regionali decentrate” (consultabile nel sito del Consiglio regionale alla voce amministrazione trasparente /provvedimenti).

**La Sezione prende atto, pur ricordando che la nuova procedura per la verifica degli effetti finanziari delle proposte di legge di iniziativa consiliare (delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435/2014) prevede, in via sperimentale, per le proposte che non comportano nuovi o maggiori oneri, l'indicazione, nella relazione illustrativa, degli elementi dai quali risulti che la stessa non comporta oneri a carico del bilancio regionale. La Sezione raccomanda l'implementazione di detta procedura.**

## **5.24 Legge regionale 21 settembre 2015, n. 23, “Disposizioni urgenti sugli Enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU)”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl. n. 3/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa e l'attestazione di assenza di oneri allegata alla d.g.r. 20 luglio 2015 n. 561 inerente alla proposta.

La legge contiene disposizioni per gli Enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU), di cui alla legge regionale 2 settembre 1996, n. 28.

Dalla relazione si apprende che, in vista della riorganizzazione del settore del diritto allo studio universitario, ormai improcrastinabile a fronte delle difficoltà di gestione e delle sofferenze di bilancio lamentate dagli ERSU, “è opportuno non rinnovare i presidenti e i consigli di amministrazione degli ERSU il cui mandato scade nel 2015.”.

Pertanto l'art. 1 dispone che non siano effettuate le nomine dei presidenti e dei componenti i consigli di amministrazione degli Enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU) in scadenza nell'anno 2015 e che per lo svolgimento delle funzioni dei suddetti organi la Giunta regionale, nomini, entro venti giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa, un commissario straordinario per ciascun ERSU (c. 1). Si prevede altresì che detti commissari straordinari rimangano in carica fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di riordino del settore e comunque per un periodo non superiore a sei mesi (c. 2) e che agli stessi siano corrisposti le indennità e i rimborsi delle spese, sostenute e documentate, spettanti ai presidenti degli ERSU (c. 4). Inoltre viene disposta la proroga dei revisori dei conti degli ERSU, in carica alla data di entrata in vigore della legge, per la stessa durata prevista per i commissari straordinari (c. 5). Infine, l'ultimo comma dell'articolo 1 prevede la proroga dei presidenti e dei consigli di amministrazione degli ERSU in carica alla data di entrata in vigore di questa legge sino alla nomina dei commissari straordinari (c. 6).

La legge non contiene la clausola di invarianza finanziaria, **pur in assenza di disposizioni di carattere finanziario o di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.**

Nonostante, come visto, alla proposta di legge sia stata allegata la dichiarazione di assenza di oneri, questa Sezione evidenzia la necessità di una verifica circa la non onerosità delle disposizioni attraverso adeguata motivazione che ne dimostri la praticabilità in concreto: in difetto potrebbero celare oneri esenti da copertura.

## **5.25 Legge regionale 8 ottobre 2015, n. 24, “Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”, alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 “Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale””**

La legge ha avuto origine dall'abbinamento di due proposte ad iniziativa consiliare (Pdl. nn. 10/2015 e 4/2015) esaminate dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: i testi delle proposte e le relazioni alle stesse, il testo

modificato dalla Commissione, il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea legislativa e la scheda economico-finanziaria allegata alla Pdl. n. 10.

La legge modifica alcune disposizioni sia della legge regionale 10 agosto 1988, n. 34, relativa al finanziamento dei gruppi assembleari, sia delle due leggi che disciplinano l'organizzazione degli uffici del Consiglio e della Giunta, rispettivamente la legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 e la legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20.

L'art. 1 dispone la riduzione dei contributi spettanti ai gruppi, mediante la soppressione della quota calcolata moltiplicando euro 0,05 per i residenti della regione, quota che era prevista dall'art. 1 della l.reg. n. 34/1988 oggetto di modifica.<sup>87</sup>

La scheda economico-finanziaria individua, quali norme di spesa a carattere continuativo, le disposizioni di cui agli artt. 5, c. 3 e 6, c. 2.

In particolare, l'art. 5, c. 3, dispone la sostituzione del comma 4 dell'articolo 22 della l.reg. n. 20/2001 con una nuova disposizione, in base alla quale alle segreterie particolari dei componenti della Giunta possono essere assegnati:

- a) dipendenti regionali;
- b) dipendenti di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 o dipendenti di enti e aziende privati in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente, nel limite massimo di una unità per ciascuna delle segreterie indicate al comma 1, o di due unità ove non venga richiesta l'assegnazione di personale esterno ai sensi del comma 6.

Mentre, l'art. 6, c. 2, dispone la sostituzione del comma 3 dell'articolo 16 della l.reg. n. 14/2003 con una nuova disposizione, in base alla quale alle segreterie particolari del Presidente del Consiglio e dei Vicepresidenti del Consiglio possono essere assegnati dipendenti a tempo indeterminato della Regione e dipendenti di altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 o dipendenti di enti e aziende privati in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente, nel limite massimo previsto per il Presidente della Giunta per la segreteria di cui al comma 1, e nel limite massimo di una unità ove non venga richiesta l'assegnazione di personale esterno ai sensi del comma 4, per ciascuna segreteria di cui al comma 2.

---

<sup>87</sup> L'art. 2 dispone la modifica all'articolo 1 bis della l.reg. n. 34/1988, prevedendo che le spese dei gruppi consiliari, oltre a quelle elencate al comma 1, possano essere anche quelle indicate dalle linee guida di cui all'articolo 1, comma 9, del d.l. 174/2012 convertito in legge 213/2012.

L'articolo 3, modificando l'art. 4 della l.reg. n. 34/1988, prevede un meccanismo di sblocco della deliberazione del gruppo relativa all'individuazione del personale, disponendo che in caso di parità prevalga il voto del presidente del gruppo.

84 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

L'art. 7 reca le disposizioni finanziarie prevedendo anzitutto che dall'applicazione dell'art. 1 della stessa legge derivi per l'anno 2015 una minore spesa di euro 12.850,00 e per ciascuno degli anni 2016 e 2017 una minore spesa di euro 77.000 a carico dell'UPB 10101 che viene ridotta per pari importo (c. 1). La disposizione successiva (c. 2) quantifica la maggiore spesa derivante dagli artt. 5 e 6 in euro 22.095,00 per l'anno 2015 ed in euro 132.570,00 per ciascuno degli anni 2016 e 2017, mentre rimette la quantificazione per gli anni successivi al 2017 alle rispettive **leggi di bilancio**. Come detto, la scheda qualifica le spese derivanti da tali disposizioni come “**continuative**”.

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118,<sup>88</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

In ogni caso, nell'allegato 17 alla legge di bilancio 2016, che contiene l'elenco delle leggi continuative e ricorrenti per le quali è previsto il finanziamento negli anni 2016-2018, non è previsto il finanziamento di tale legge per il 2018.

Quanto alla copertura, i commi successivi stabiliscono che alla copertura della spesa per l'anno 2015 si provveda per euro 12.850,00 con le somme derivanti dalla riduzione dello stanziamento dell'UPB 10101 di cui al comma 1 e per euro 9.245,00 con quota parte delle somme già stanziata nell'UPB 10102 del bilancio per l'anno 2015 (c. 3), mentre alla copertura della spesa per ciascuno degli anni 2016 e 2017 si provveda per euro 77.000,00 con le somme derivanti dalla riduzione dello stanziamento dell'UPB 10101 di cui al comma 1 del bilancio pluriennale 2015/2017 e per euro 55.570,00 con quota parte delle somme già stanziata nell'UPB 10102 del bilancio pluriennale 2015/2017 (c. 4).

La scheda economico-finanziaria, oltre a specificare la modalità di copertura qualificandola “riduzione autorizzazione di quota precedente”, individua anche i capitoli (10101101 e 10102101) oggetto di riduzione nei rispettivi stanziamenti, tuttavia nella relazione alla proposta non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tali capitoli al momento dell'approvazione della legge ed, in particolare, non viene specificato se tali fondi siano effettivamente disponibili o destinati a impegni che la Regione deve assumere.

Infine si rileva che nei lavori preparatori manca l'indicazione degli elementi in base ai quali è avvenuta la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle disposizioni della presente legge.

---

<sup>88</sup>V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 dispone che nella relazione siano indicati “i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare...” e che la più volte citata delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9 settembre 2014 prevede che la “relazione illustri, tra gli altri elementi, i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari”.

## **5.26 Legge regionale 21 ottobre 2015, n. 25, “Modifica alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”**

La proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 14/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea.

Come si legge nella relazione alla proposta, con tale legge si provvede ad adeguare la legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche” alle nuove disposizioni contenute nel comma 130 dell'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 relative al procedimento di incorporazione dei comuni in un comune contiguo.<sup>89</sup>

L'art. 6 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, disponendo che dall'applicazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Al riguardo, si richiama<sup>90</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Nella fattispecie si rileva che **gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa** attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, **non sono presenti nella relazione alla proposta di legge** dalla quale ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame.

---

<sup>89</sup> L'art. 1 introduce un nuovo articolo nella l.reg. n. 10/1995 che prevede, in applicazione del comma 130 della legge 56/2014, l'indizione di referendum consultivo comunale propedeutico alla richiesta avanzata alla Regione da parte dei comuni interessati per l'emanazione della legge regionale di incorporazione e indica tutti i relativi adempimenti compresi nella procedura. Gli articoli 2, 3 e 5 introducono le modifiche di coordinamento del nuovo testo con quello vigente della l.reg. n. 10/1995. L'articolo 4 è stato abrogato dall'art. 7 della legge regionale 28 dicembre 2015, n. 32.

<sup>90</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.

Al riguardo si rileva che la giurisprudenza delle Sezioni regionali di questa Corte (Sez. contr. Lombardia, del. n. 226/2015/RQ, Sez. reg. contr. per l'Abruzzo, del. n. 189/2015/RQ, Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 75/2015/RQ) afferma che nella relazione tecnica devono sempre essere esplicitate le ragioni per cui si reputa che le leggi non implicino alcuna nuova o maggiore spesa a carico del bilancio regionale.

Il Collegio, pur rilevando la distinzione tra invarianza/neutralità di oneri e loro assenza, invita l'Amministrazione regionale a valutare espressamente le conseguenze finanziarie delle disposizioni normative in corso di approvazione, ancorché negative.

### **5.27 Legge regionale 27 novembre 2015, n. 26, “Modifica alla legge regionale 22 aprile 2013, n. 6 “Disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico regionale e locale”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl. n. 16/2015) ed è stata esaminata dalla III Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo approvato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, il parere espresso dal Consiglio delle Autonomie locali e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea. E' presente altresì l'attestazione di assenza oneri allegata alla d.g.r. del 19 ottobre 2015, n. 909 riguardante la citata proposta di legge.

L'articolo 1 prevede la sostituzione al comma 1 dell'art. 7 della l.reg. n. 6/2013 delle parole “e comunque fino al 30 settembre 2015” con le parole “e comunque non oltre il 31 dicembre 2017”.

Dalla relazione alla proposta si evince che l'esigenza di effettuare tale modifica sorge dal fatto che non è stato ancora approvato da parte della Giunta regionale lo schema del disciplinare di gara, del capitolato d'appalto e del contratto per l'affidamento del servizio automobilistico di trasporto pubblico regionale e locale, urbano ed extraurbano, in quanto per tale approvazione è richiesto il previo parere del Consiglio delle autonomie locali (CAL), che si è espresso in senso negativo. La mancata approvazione degli atti suddetti (schema del disciplinare di gara, ecc.) impedisce alle Province di avviare le procedure di affidamento del servizio automobilistico di trasporto pubblico regionale e locale. Pertanto la norma citata prevede pertanto una dilazione del termine di proroga dei contratti di servizio.

La Sezione osserva che la proroga dei contratti pubblici, al di fuori dei casi strettamente previsti dalla legge (art. 23, legge 18 aprile 2005, n. 62, recante “Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 87 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

2004”), potrebbe costituire una violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza enunciati dall’art. 2 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.”.<sup>91</sup>

Al riguardo, si ricorda che questa Sezione aveva già evidenziato (delibera n. 134/2015/PRSS) che, come affermato anche dal Consiglio di Stato (sentenza 11 aprile 2014 n. 1793 del CdS, Sez. III), gli artt. 28 e 31, Dir 2004/18 CE, precludono la possibilità di affidare contratti pubblici di servizi e forniture senza procedure di gara a evidenza pubblica e vanno quindi disapplicate anche d’ufficio dal giudice nazionale le eventuali proroghe.

D’altronde la stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 2/2014, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Toscana 24 novembre 2012, n. 64, evidenziando<sup>92</sup> che “con espreso riferimento a possibilità di rinnovi o proroghe automatiche di contratti in concessione relativi al trasporto pubblico locale non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla data della loro scadenza in contrasto con i principi di temporaneità e apertura alla concorrenza poiché, in tal modo, dettando vincoli all’entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici”. In tale contesto, il giudice delle leggi ha altresì affermato che la disciplina delle modalità dell’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è da ricondurre alla materia della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi del comma secondo, lettera e), dell’art. 117 Cost. e che, pertanto, “non è consentito al legislatore regionale disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla loro scadenza in contrasto con i principi di temporaneità e di apertura alla concorrenza poiché, in tal modo, dettando vincoli all’entrata, verrebbe ad alterare il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici ed invadendo la competenza esclusiva del legislatore statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”. La Consulta ha infine ribadito che, “trattandosi di materia attinente alla tutela della concorrenza, è solo il legislatore statale che, in base all’ordinamento costituzionale italiano, deve farsi carico di eventuali problemi emergenziali” che, secondo la previsione dell’articolo 5, par. 5, del Regolamento Comunitario n. 1370/2007, consentono la proroga dei

---

<sup>91</sup> In tal senso l’Autorità Nazionale Anticorruzione (v. Comunicato del Presidente del 4 novembre 2015).

<sup>92</sup> V par.2.2, 2.2.1 e 2.2.2. del “Considerato in diritto”.

contratti, nella misura massima di 24 mesi, solo nell'ipotesi in cui sia in pericolo la prosecuzione del servizio o vi sia un "pericolo imminente di interruzione".<sup>93</sup>

Infine, la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in un parere rilasciato alla Regione Liguria ed alla Provincia di Imperia<sup>94</sup>, con riferimento all'art. 30 della l. reg. 7 novembre 2013, n. 33, che prevedeva che le province e il Comune di Genova, nell'ambito territoriale di pertinenza, assumessero in luogo dell'autorità competente non ancora operante, i provvedimenti previsti dal citato art. 5, par. 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007, in continuità con le funzioni esercitate fino alla data di entrata in vigore della legge stessa.<sup>95</sup> L'Autorità Antitrust ha ritenuto ingiustificato il richiamo a quest'ultima previsione asserendo che la disposizione in commento appare in contrasto con i principi di concorrenza richiamati dalla Corte costituzionale nella pronuncia sopra riportata.

Il successivo art. 2 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, stabilendo che all'attuazione della legge si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Al riguardo, l'art. 17, c. 7, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 prevede che, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica debba riportare "i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime".

Come detto, alla proposta di legge è stata allegata l'**attestazione di assenza di oneri**, ma nella relazione alla proposta non sono presenti **gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. 196/2009**, in quanto si attesta solamente, con riferimento all'art. 1, che "lo stesso non ha rilevanza finanziaria e non comporta oneri aggiuntivi diretti a carico del bilancio regionale".

Questa Sezione, nella precedente delibera n. 130/2015/RQ, aveva esortato la Regione, al fine di garantire il massimo rispetto dei principi costituzionali e di regolarità contabile, ad estendere l'onere della predisposizione della relazione tecnica, con i contenuti prescritti dall'art. 17, cc. 3, 4 e 7 della l. n. 196/2009, alle proposte inerenti tutti gli atti di natura legislativa dai quali possano derivare conseguenze finanziarie, ricordando che la Corte dei conti al livello centrale (del. n.

---

<sup>93</sup> La sentenza n. 2/2014 richiama principi già enunciati in precedenti pronunce richiamate dalla stessa sentenza (sentenze nn. 173 del 2013, 123 del 2011, 80 del 2011, concernenti norme regionali che prevedevano la proroga automatica delle concessioni già esistenti o la possibilità di proroghe automatiche di contratti di trasporto pubblico locale ovvero il mantenimento di affidamenti preesistenti in capo agli stessi concessionari di servizi di trasporto pubblico locale oltre il termine ultimo previsto dal legislatore statale per il passaggio al nuovo sistema di affidamento di tali servizi tramite procedure concorsuali.

<sup>94</sup> Parere del 6 marzo 2014 (AS1116).

<sup>95</sup> Disposizione abrogata dall'art. 1, comma 5, legge Regione Liguria 5 agosto 2014, n. 18.

89 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

10/SEZAUT/2013/INPR) ha ritenuto che tale onere debba essere assolto “tanto nel caso di progetti di legge di iniziativa della Giunta regionale quanto nel caso di proposte di legge o di emendamenti presentati in Consiglio regionale...”.

L'Amministrazione ha riferito che è stata predisposta dagli uffici regionali competenti la norma che abroga la legge regionale n. 26/2015 e l'articolo 7 della legge regionale n. 6/2013, da inserire nella proposta di legge annuale di semplificazione ex articolo 8 della legge regionale n. 3/2015, attualmente in corso di predisposizione, o in una proposta di legge ad hoc.

**La Sezione ribadisce i rilievi formulati nella presente relazione in merito alla proroga dei contratti pubblici ed evidenzia che la predisposizione di una norma abrogativa conferma l'inutilità dello sforzo normativo.**

## **5.28 Legge regionale 4 dicembre 2015, n. 27, “Rendiconto generale della Regione per l'anno 2014”**

La legge regionale, approvata a seguito di iniziativa della Giunta Regionale (Pdl n. 6/2015), approva il Rendiconto Generale della Regione Marche per l'esercizio finanziario 2014. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti, oltre al testo della citata proposta di legge, con la relativa relazione, il testo esaminato dalla I Commissione permanente ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale. Non è invece presente la scheda economico-finanziaria, richiesta dall'art. 20, co. 4, della d.g.r. 21 novembre 2005, n. 1415, recante “Approvazione del regolamento interno della Giunta regionale”

Come noto, il progetto di legge di rendiconto generale della Regione Marche è già stato oggetto di apposita pronuncia di parificazione da parte di questa Corte con la delibera del 17 novembre 2015, n. 183/2015/PARI, alla quale si rinvia.

Riguardo all'assenza della scheda economico-finanziaria, l'Amministrazione ha fatto presente che la ratio dell'articolo 20 del regolamento interno della Giunta regionale è quella di accompagnare le disposizioni normative di carattere sostanziale con le relative ricadute in termini economici e finanziari. La legge di approvazione del rendiconto non ha tale caratteristica e pertanto non si è proceduto alla redazione della scheda economico-finanziaria.

**La Sezione prende atto di quanto comunicato.**

## **5.29 Legge regionale 21 dicembre 2015, n. 28, “Assestamento del bilancio 2015 e pluriennale 2015/2017”**

La proposta di legge, ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 21/2015), è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: la delibera di Giunta regionale 4 dicembre 2015 n. 1081, con la quale si è disposta la presentazione al Consiglio della proposta di legge, il testo approvato dalla Commissione, che reca in allegato il parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali e la deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

La proposta di legge contiene l'allegato A, recante la “Relazione tecnica (predisposta ai sensi dell'art. 17, commi 3, 5 e 8 della legge 3 dicembre 2009, n. 196 e s.m.i.) e l'Allegato B, recante la “Nota integrativa all'assestamento del bilancio di previsione 2015-2017”.

Riguardo a quest'ultimo allegato, l'articolo 50, c. 3, d.lgs. n. 118/2011 dispone che alla legge di assestamento sia allegata una nota integrativa contenente i seguenti elementi:

- a) la destinazione del risultato economico dell'esercizio precedente o i provvedimenti atti al contenimento e assorbimento del disavanzo economico;
- b) la destinazione della quota libera del risultato di amministrazione;
- c) le modalità di copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione tenuto conto della struttura e della sostenibilità del ricorso all'indebitamento, con particolare riguardo ai contratti di mutuo, alle garanzie prestate e alla conformità dei relativi oneri alle condizioni previste dalle convenzioni con gli istituti bancari e i valori di mercato, evidenziando gli oneri sostenuti in relazione ad eventuali anticipazioni di cassa concesse dall'istituto tesoriere.

Si rileva che la nota integrativa allegata alla citata proposta di legge illustra la rideterminazione dei residui attivi, dei residui passivi e del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, con le relative quote accantonate e vincolate, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato con d.g.r. 1 dicembre 2015, n. 1080, contestualmente all'approvazione del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2014. In tale nota si fa riferimento anche al recepimento nella proposta di assestamento dell'ammontare dei mutui non contratti al 31.12.2014 risultanti dal rendiconto generale, alle variazioni apportate dalla proposta di legge di assestamento allo stato di previsione dell'entrata e della spesa ed alle verifiche sulla permanenza degli equilibri di bilancio e sulla congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Inoltre l'allegato B contiene le seguenti tabelle, prospetti ed elenchi: tabella 1 “elenco delle variazioni apportate ai residui, alla competenza e alla cassa per UPB di entrata del Bilancio 2015”, tabella 2 “elenco delle variazioni apportate ai residui, alla 91 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

Quanto al citato allegato A, si rileva che la relazione contenuta nello stesso riguarda: la funzione dell'assestamento, il quadro della finanza regionale nel 2015, la manovra finanziaria e di bilancio contenuta nell'assestamento ed **i contenuti dell'articolato di legge, ove per ciascun articolo della proposta di legge viene specificato se le relative disposizioni abbiano effetti finanziari ed, in caso affermativo, è presente una tabella con l'indicazione degli oneri e della copertura.**

Considerato che la presente legge costituisce legge di spesa, si rileva la mancanza, tra gli atti preparatori, di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. 196/2009. La relazione, in corrispondenza degli articoli recanti disposizioni con effetti finanziari, contiene comunque, come detto, tabelle recanti l'indicazione degli oneri e della copertura.

Si rileva altresì che analoghe tabelle o prospetti concernenti gli effetti finanziari delle disposizioni della presente legge non sono ravvisabili tra gli atti relativi all'esame della proposta presso la Commissione consiliare e presso la stessa Assemblea legislativa.

In data 10 dicembre 2015, il Collegio dei revisori della Regione Marche ha espresso parere favorevole sulla proposta di legge sull'assestamento del bilancio di previsione 2015-2017, "in merito alle variazioni di bilancio...in quanto tali operazioni non alterano gli equilibri di bilancio, risultano conformi a quanto disposto dall'art. 15 del D.lgs. 76/2000 e attese le esigenze segnalate dagli uffici competenti e valutate dal responsabile del servizio finanziario, nonché il recepimento delle risultanze del rendiconto per l'anno 2014, si rendono necessarie al fine di rispettare i criteri di congruità, coerenza ed attendibilità contabile delle previsioni di bilancio".

Passando all'esame analitico degli articoli, si evidenzia che gli artt. 1 e 2 concernono i residui attivi e passivi a chiusura dell'anno 2014 risultanti dal Rendiconto generale della Regione per l'anno 2014 e quelli risultanti dal riaccertamento straordinario dei residui approvato con la citata d.g.r. n. 1080/2015, che sono posti a confronto con i dati del bilancio iniziale.

L'art. 4 concerne il saldo finanziario negativo alla chiusura dell'esercizio 2014 determinato, a seguito del rendiconto generale della Regione per l'anno 2014 e della citata deliberazione della Giunta regionale di riaccertamento straordinario dei residui, in euro 353.963.078,72, corrispondente al disavanzo determinato dal debito autorizzato e non contratto. La norma specifica che detto saldo è determinato dalla differenza tra il risultato di amministrazione al 1°

---

competenza e alla cassa per UPB di spesa, del Bilancio 2015, tabella 3 "elenco delle variazioni apportate alla competenza per UPB di entrata del Bilancio 2015-2017", tabella 4 "elenco delle variazioni apportate alla competenza per UPB di spesa del Bilancio 2015-2017", tabella A "finanziamento per l'anno 2015 delle leggi regionali continuative e ricorrenti", tabella B "rifinanziamento leggi regionali", tabella C "autorizzazioni di spesa per l'anno 2015", tabella D "cofinanziamenti regionali a programmi statali", tabella E "cofinanziamenti regionali a programmi comunitari", Prospetto 1 "spese finanziate col ricorso al credito", prospetto 2 "assegnazioni finalizzate", elenco 1 "spese obbligatorie", ed il "riepilogo ai fini conoscitivi".

gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario, pari ad euro 665.948.638,15, le quote accantonate pari ad euro 284.064.477,65 e le quote vincolate pari ad euro 735.847.239,22.

L'articolo 3 recepisce le risultanze - relativamente alla giacenza di cassa - del Rendiconto 2014, ponendole a confronto con i dati del bilancio iniziale.

L'articolo 5 adegua alle risultanze del conto consuntivo dell'anno 2014 le autorizzazioni alla contrazione dei mutui.

Quanto alle norme contenute negli artt. 6, 7 e 8, nella citata relazione tecnica si attesta che non producono spese nel bilancio regionale.

In particolare, l'art. 6 reca disposizioni di attuazione del d.lgs. 118/2011 prevedendo, al comma 1, che la Giunta regionale, contestualmente all'approvazione della proposta di legge di bilancio, approvi, per ciascun esercizio, il documento tecnico di accompagnamento di cui all'articolo 39, comma 10, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118<sup>97</sup>, quale ripartizione delle unità di voto del bilancio in categorie e macroaggregati. Tale previsione ha come effetto quello di sostituire il programma operativo annuale di cui all'articolo 9 della l.reg. 11 dicembre 2001, n. 31, non più coerente le modifiche legislative statali, anche di natura costituzionale. Si prevede altresì che la Giunta approvi il bilancio finanziario gestionale, quale riparto delle categorie e dei macroaggregati in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione, assegnando ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi individuati per i programmi e i progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione delle spese.

Il comma 2 dispone che la Regione, per l'anno 2015, si avvalga della facoltà di proroga concessa dagli articoli 3, comma 12<sup>98</sup>, e 11 bis, comma 4<sup>99</sup>, del decreto legislativo 118/2011.

---

<sup>97</sup> Art. 39, comma 10, del d.lgs. n. 118/2011:

“Contestualmente all'approvazione della legge di bilancio la giunta approva, per ciascun esercizio, la ripartizione delle unità di voto del bilancio in categorie e macroaggregati. Tale ripartizione costituisce il documento tecnico di accompagnamento al bilancio. L'ordinamento contabile disciplina le modalità con cui, contestualmente all'approvazione del documento tecnico di accompagnamento, la Giunta o il Segretario generale, con il bilancio finanziario gestionale, provvede, per ciascun esercizio, a ripartire le categorie e i macroaggregati in capitoli ai fini della gestione e rendicontazione, ed ad assegnare ai dirigenti titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi individuati per i programmi ed i progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione delle spese. I capitoli di entrata e di spesa sono raccordati almeno al quarto livello del piano dei conti di cui all'art. 4.”

<sup>98</sup> Art. 3, c. 12, d.lgs. n. 118/2011:

L'adozione dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria previsto dall'art. 2, commi 1 e 2, unitamente all'adozione del piano dei conti integrato di cui all'art. 4, può essere rinviata all'anno 2016, con l'esclusione degli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione di cui all'art. 78.

<sup>99</sup> Art. 11 bis, c. 4, d.lgs. n. 118/2011:

Gli enti di cui al comma 1 possono rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016, salvo gli enti che, nel 2014, hanno partecipato alla sperimentazione.

L'articolo 7 modifica la l. reg. 4 giugno 2012, n. 19.<sup>100</sup>

L'articolo 8 modifica la l. reg. 16 marzo 2000, n. 20.<sup>101</sup>

L'art. 9<sup>102</sup> reca disposizioni in materia di attività produttive. Il comma 1 dispone delle rimodulazioni che trovano copertura nelle risorse rinvenienti da economie di spesa accertate sul Fondo unico regionale per gli incentivi alle imprese che sono riscritte sul bilancio corrente. Le suddette disposizioni determinano finalità di impiego riconducibili ad interventi già previsti da leggi regionali di settore (l.r. 20/2003 e l.r. 30/2008).

Quanto agli effetti finanziari derivanti dalle citate disposizioni, la relazione tecnica contiene le seguenti tabelle:

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata /riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa
Comma 1	2.402.461,32 euro	Si veda la tabella di dettaglio sotto riportata.	Trattasi di nuova destinazione di impiego di risorse già disponibili frutto di economie di spesa, con vincolo di destinazione.
Comma 2	NO		Non sono previsti oneri finanziari in quanto il contributo è già stato assegnato nella percentuale prevista dal bando di accesso.

Comma 1 – Dettaglio dei capitoli di bilancio per la copertura degli oneri:

Capitolo di spesa	Importo in euro	Intervento
-------------------	-----------------	------------

<sup>100</sup> Dalla relazione tecnica si apprende che “al fine di garantire la regolare operatività degli ambiti territoriali sociali ricadenti in più aree vaste, ed in particolare dell’ambito territoriale sociale XXIV, il cui territorio di incidenza è stato delimitato precedentemente alla legge regionale 1° agosto 2011, n. 17, che ha istituito le aree vaste del servizio sanitario regionale, in attesa della ridefinizione degli ambiti territoriali sociali di cui all’articolo 5, comma 2, lettera a), della l. reg. n. 32/2014, occorre prorogare il termine che fa salva la delimitazione attuale”.

<sup>101</sup> Dalla relazione tecnica si apprende che le ragioni della proroga per l’accreditamento delle strutture pubbliche “sono legate in particolare al processo che si avvierà con l’approvazione della nuova legge su autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio sanitarie (proposta di legge 5/2015 del 6.8.2015, attualmente in itinere) e con la conseguente indispensabile attuazione mediante la predisposizione di manuali contenenti procedure e standard aggiornati. La scadenza naturale, in base alla previsione del comma 1 dell’articolo 24 della vigente l.r. 20/2000, sarebbe quella del 31 dicembre 2015.”

<sup>102</sup> L’art. 9 della legge in esame prevede:

1. L’importo di euro 2.402.461,32 iscritto a carico della UPB 31401 per euro 1.150.000,00, della UPB 31402 per euro 852.461,32 e della UPB 31607 per euro 400.000,00, derivante da economie vincolate del Fondo unico regionale per gli incentivi alle imprese, è destinato alle finalità di seguito elencate:

- euro 402.461,32 per le finalità di cui all’articolo 14 della legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20 (Testo unico delle norme in materia industriale, artigiana e dei servizi alla produzione);
- euro 600.000,00 per le finalità di cui all’articolo 15 della l.r. 20/2003;
- euro 100.000,00 per le finalità di cui all’articolo 25 della l.r. 20/2003;
- euro 200.000,00 per le finalità di cui all’articolo 34 della l.r. 20/2003;
- euro 300.000,00 per interventi finalizzati alla creazione di nuove imprese artigiane;
- euro 400.000,00 per interventi di digitalizzazione delle imprese artigiane;
- euro 400.000,00 per assistenza tecnica alle micro, piccole e medie imprese (MPMI) per i progetti di sostegno all’internazionalizzazione di cui all’articolo 1 della legge regionale 30 ottobre 2008, n. 30 (Disciplina delle attività regionali in materia di commercio estero, promozione economica ed internazionalizzazione delle imprese e del sistema territoriale).

2. I contributi concessi ai Comuni alla data di entrata in vigore di questa legge per gli interventi di cui all’articolo 10, comma 1, lettera a), della l.r. 20/2003 non sono soggetti a revoca in caso di realizzazione parziale purché ricorrano le seguenti condizioni:

- gli interventi realizzati siano relativi a opere funzionalmente complete e immediatamente fruibili;
- l’entità della spesa di ciascun intervento realizzato e la corrispondente somma erogata mantengano il rapporto previsto dal relativo bando.

31401829	300.000,00	Finalità di cui all'art. 14 della l.r. 20/2003
31402921	102.461,32	Finalità di cui all'art. 14 della l.r. 20/2003
31402901	600.000,00	Finalità di cui all'art. 15 della l.r. 20/2003
31401814	100.000,00	Finalità di cui all'art. 25 della l.r. 20/2003
31401815	200.000,00	Finalità di cui all'art. 34 della l.r. 20/2003
31401830	250.000,00	Interventi finalizzati alla creazione di nuove imprese artigiane
31402922	50.000,00	Interventi finalizzati alla creazione di nuove imprese artigiane
31401831	300.000,00	Interventi di digitalizzazione delle imprese artigiane
31402923	100.000,00	Interventi di digitalizzazione delle imprese artigiane
31607104	400.000,00	Per assistenza tecnica alle MPMI per i progetti di sostegno alla internazionalizzazione di cui all'art. 1 della l.r. 30/2008

La norma in esame dispone pertanto variazioni in aumento di alcune UPB (con conseguente aumento degli stanziamenti di alcuni capitoli relativi alle stesse ed indicati nella tabella di cui sopra) la cui copertura è costituita da risorse derivanti da economie di spesa accertate sul Fondo unico regionale per gli incentivi alle imprese, tuttavia né la legge né la relazione indicano il capitolo del conto di bilancio 2014 relativo al predetto Fondo.

Riguardo alla modalità di copertura utilizzata, questa Sezione richiama il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959, 272/2011 e 115/2012 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, sulla necessità, **nei casi in cui alle nuove o maggiori spese si possa far fronte con somme già iscritte in bilancio**, dell'espressa menzione dei capitoli di bilancio ovvero delle variazioni compensative fra capitoli sui quali far gravare l'onere della spesa e della adeguata dimostrazione economica e contabile della pretesa autosufficienza.<sup>103</sup>

Il comma 2 dispone in merito agli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a) della legge regionale 28 ottobre 2003, n. 20.<sup>104 105</sup>

L'articolo 10<sup>106</sup> dispone modifiche alla legge regionale 2 settembre 1996, n. 38, recante "Riordino in materia di diritto allo studio universitario". Dalla relazione tecnica si apprende che la modifica

<sup>103</sup> V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

<sup>104</sup> L'art. 10, c. 1, lett. a) della l.r. 20/2003 prevede:

"La Regione concede contributi:

a) ai Comuni, ai consorzi di imprese e ai consorzi misti, per la realizzazione di opere di urbanizzazione, prioritariamente rivolte a favorire la ecosostenibilità delle produzioni e la fruizione di servizi da parte delle maestranze, nonché per la realizzazione delle aree ecologicamente attrezzate di cui all'articolo 19 della l.r. 17 maggio 1999, n. 10 sul riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali;"

<sup>105</sup> L'art. 9, c.2 della legge in esame prevede:

"I contributi concessi ai Comuni alla data di entrata in vigore di questa legge per gli interventi di cui all'articolo 10, comma 1, lettera a), della l.r. 20/2003 non sono soggetti a revoca in caso di realizzazione parziale purché ricorrano le seguenti condizioni:

a) gli interventi realizzati siano relativi a opere funzionalmente complete e immediatamente fruibili;

b) l'entità della spesa di ciascun intervento realizzato e la corrispondente somma erogata mantengano il rapporto previsto dal relativo bando."

<sup>106</sup> L'art. 10 della legge in esame dispone:

"1. La lettera b) del comma 1 dell'articolo 17 della legge regionale 2 settembre 1996, n. 38 (Riordino in materia di diritto allo studio universitario), come sostituita dal comma 1 dell'articolo 13 della legge regionale 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), è sostituita dalla seguente:

95 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

si rende necessaria al fine di consentire agli ERSU l'impiego di forme di lavoro flessibili nonché di altre tipologie di rapporti orientate all'utilizzo di soggetti svantaggiati o con obbligo formativo, in un'ottica comunque di riduzione della spesa del personale.

Il comma 3 dell'articolo in esame rimette la determinazione del contributo di cui al comma 1, dell'art. 17, della l.reg. n. 38/1996<sup>107</sup> alla **legge di approvazione del bilancio** dei singoli esercizi finanziari e prevede che possa essere ridefinito in sede di assestamento del bilancio annuale in relazione alle variazioni di spesa successivamente intervenute.

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118,<sup>108</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio, considerando che parte del contributo è rivolto ad oneri per il personale con rapporto di lavoro dipendente, aventi natura obbligatoria.

Quanto agli effetti finanziari, la relazione contiene la seguente tabella:

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata /riduzione spesa già autorizzata /stanziamento già iscritto)	Note
Commi 1, 2 e 3	NO	Stanziamento già iscritto sul capitolo 52907130	Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa La norma non comporta oneri ulteriori rispetto a quanto già previsto in sede di bilancio di previsione

La precedente tabella non tiene conto di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo in esame che, come visto, rimette la determinazione del contributo alle leggi di bilancio.

L'articolo 11<sup>109</sup> dispone modifiche alla l. reg. 5 gennaio 1995, n. 7 recante "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria".

"b) contributi per il pagamento degli oneri relativi al personale con rapporto di lavoro di natura dipendente e alla formazione dello stesso personale, degli oneri relativi alle altre forme di lavoro flessibile, compresi i tirocini formativi e l'integrazione oraria dei lavoratori in utilizzo;"

2. Al comma 2 dell'articolo 17 della l.r. 38/1996, come sostituito dal comma 2 dell'articolo 13 della l.r. 37/2012, le parole: "personale con rapporto di lavoro di natura dipendente" sono sostituite dalle seguenti: "personale di cui al comma 1, lettera b).".

3. Il comma 3 dell'articolo 17 della l.r. 38/1996, come sostituito dal comma 2 dell'articolo 13 della l.r. 37/2012, è sostituito dal seguente:

"3. Il contributo di cui al comma 1, lettera b), è determinato dalla Regione con la legge di approvazione del bilancio dei singoli esercizi finanziari e può essere ridefinito in sede di assestamento del bilancio annuale in relazione alle variazioni di spesa successivamente intervenute. La quantificazione del contributo è effettuata dalla struttura organizzativa regionale competente in materia di personale.".

<sup>107</sup> Trattasi di contributi agli ERSU per il pagamento degli oneri relativi al personale con rapporto di lavoro di natura dipendente e alla formazione dello stesso personale, degli oneri relativi alle altre forme di lavoro flessibile, compresi i tirocini formativi e l'integrazione oraria dei lavoratori in utilizzo.

<sup>108</sup>V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

<sup>109</sup> L'art. 11 della legge in esame dispone:

"1. Al comma 1 dell'articolo 30 della 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) dopo le parole: "sentiti l'ISPRA e l'OFR" sono inserite le seguenti: "e previo parere della competente commissione consiliare".

2. L'articolo 34 bis della l.r. 7/1995, è abrogato.

3. Il comma 2 dell'articolo 41 della l.r. 7/1995 è abrogato.

4. All'alinea del comma 3 dell'articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: "La restante quota pari al 70 per cento del" sono sostituite dalla seguente: "II" e la parola: "ripartita" è sostituita dalla parola: "ripartito".

La relazione tecnica evidenzia che “la modifica si rende necessaria in quanto il procedimento di indennizzo non è più in grado di soddisfare pienamente le istanze pervenute, alimentando un contenzioso già di per sé cospicuo e per la maggior parte sfavorevole alla Regione Marche, nell’attesa dell’effettivo riparto delle funzioni.”.

Quanto agli effetti finanziari, la relazione attesta che “la modifica determina una redistribuzione delle risorse per la gestione della fauna selvatica così come previsto dall’articolo 41 della l.r. 7/95.”. Infatti vengono modificate le modalità di ripartizione fondo regionale istituito per le finalità della l.reg. n. 7/1995 ed, in particolare, viene incrementata, passando dal 37 per cento al 52,5 per cento, la quota spettante alla Regione.

La norma prevede, pertanto, maggiori entrate per il bilancio regionale.

L’articolo 12<sup>110</sup> dispone modifiche alla l.reg. 3 giugno 2003 n. 11, recante “Norme per l’incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne”.

Quanto agli effetti finanziari, nella relazione tecnica è presente la seguente tabella:

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata /riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa
Comma 1	NO		La norma non prevede effetti finanziari

5. Alla lettera a) del comma 3 dell’articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: “37 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “52,5 per cento”.

6. Alla lettera c) del comma 3 dell’articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: “10 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “7 per cento”.

7. Alla lettera d) del comma 3 dell’articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: “45 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “35 per cento”.

8. Alla lettera e) del comma 3 dell’articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: “5 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “3,5 per cento”.

9. Alla lettera f) del comma 3 dell’articolo 41 della l.r. 7/1995 le parole: “3 per cento” sono sostituite dalle seguenti: “2 per cento”.

10. Le abrogazioni di cui ai commi 2 e 3 di questo articolo decorrono dal 1° gennaio 2016. Da tale data e fino all’adozione delle deliberazioni di cui all’articolo 3 della legge regionale 3 aprile 2015, n. 13 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province), il fondo di cui all’articolo 41 della l.r. 7/1995 è ripartito nel modo seguente:

a) 35 per cento alla Regione, per i compiti previsti dalla l.r. 7/1995;

b) 17,5 per cento alle Province per l’esercizio delle funzioni di cui alla l.r. 7/1995, compreso il rimborso ai Comuni per il rilascio dei tesserini di cui all’articolo 29 della l.r. 7/1995;

c) 7 per cento agli ambiti territoriali di caccia (ATC) destinato alla concessione dei contributi di cui all’articolo 20 della l.r. 7/1995;

d) 35 per cento alle Province e agli ATC per la prevenzione e il risarcimento dei danni provocati dalla fauna selvatica alle coltivazioni agricole di cui all’articolo 34 della l.r. 7/1995;

e) 3,5 per cento agli ATC per le spese sostenute per l’esercizio delle altre funzioni previste dalla l.r. 7/1995;

f) 2 per cento alle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, operanti nella Regione.

11. Le disposizioni dell’articolo 41 della l.r. 7/1995, come modificato dai commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9 di questo articolo, si applicano dalla data di effettivo trasferimento delle funzioni ai sensi della l.r.13/2015.

<sup>110</sup> L’art. 12 della legge in esame dispone:

“1.All’articolo 5, comma 1, lettera a), della legge regionale 3 giugno 2003, n. 11 (Norme per l’incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne), le parole: “attraverso sedi legalmente riconosciute” sono soppresse.

2. Fino all’adozione delle deliberazioni di cui all’articolo 3 della l.r. 13/2015, i proventi derivanti dalle tasse di concessione di cui all’articolo 22 della l.r. 11/2003 sono ripartiti annualmente nella misura del 60 per cento fra le Province e del 30 per cento fra le associazioni di cui all’articolo 5 della l.r. 11/2003, proporzionalmente al numero di iscritti muniti di licenza da pesca nelle acque interne. La Regione utilizza il 10 per cento della restante quota per il finanziamento di eventuali analoghi progetti proposti dalle associazioni di cui all’articolo 4, comma 2, della l.r. 11/2003. I criteri e le modalità di concessione dei proventi sono stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.”

Comma 2	NO	Capitolo 53203108 già iscritto nel Bilancio 2015	La norma non prevede effetti finanziari
---------	----	--	---

La norma di cui al secondo comma dell'articolo in esame prevede l'utilizzo da parte della Regione del 10 per cento dei proventi derivanti dalle tasse di concessione per il finanziamento di progetti proposti dalle associazioni piscatorie. Quindi, in base alla norma, la copertura delle spese regionali inerenti al finanziamento di detti progetti è rappresentata dal 10 per cento dei proventi derivanti dalle tasse di concessione. Pertanto la precedente tabella non consente in modo adeguato l'individuazione della modalità di copertura, in quanto, in base a tale prospetto, la norma non comporterebbe effetti finanziari, poiché tale spesa graverebbe sul cap. di spesa 53203108, riguardante i "contributi alle associazioni piscatorie nazionale operanti a livello regionale per interventi attinenti all'attività della pesca sportiva" e già iscritto nel Bilancio 2015.

**La norma inoltre non quantifica le spese, non consentendo di verificare l'adeguatezza della copertura.**

L'articolo 13<sup>111</sup> dispone una modifica al comma 1 dell'art. 11 della legge regionale 23 novembre 2011, n. 22. che, al fine di contenere il consumo di suolo e le trasformazioni del territorio regionale realizzabili in assenza di una nuova legge regionale per il governo del territorio, impedisce fino all'entrata in vigore della nuova legge e fino 31 dicembre 2015, l'adozione dei nuovi piani regolatori comunali e delle loro varianti che prevedono ulteriori edificazioni in zona agricola, qualora non siano ancora completate, per almeno il 75%, le previsioni edificatorie della strumentazione urbanistica vigente.

Dalla relazione tecnica si apprende che, "allo stato attuale, visto che la nuova proposta di legge per il governo del territorio è in corso di elaborazione da parte degli uffici della Giunta e non risulta pertanto approvata, l'eventuale decadenza del divieto posta dall'articolo 11 della l.reg. n. 22/2011 potrebbe generare consistenti rischi di incrementi urbanizzativi in aree attualmente dedicate all'agricoltura, con riduzione di una risorsa primaria quale il suolo."

Pertanto, con la norma in esame, viene procrastinata al 31 dicembre 2017 l'attuale scadenza fissata al 31 dicembre 2015.

Quanto agli effetti finanziari, nella citata relazione, si attesta che la norma non produce spese nel bilancio regionale.

<sup>111</sup> L'art. 13 della legge in esame dispone:

"1. Al comma 1 dell'articolo 11 della legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 (Norme in materia di riqualificazione urbana sostenibile e assetto idrogeologico e modifiche alle Leggi regionali 5 agosto 1992, n. 34 "Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio" e 8 ottobre 2009, n. 22 "Interventi della regione per il riavvio delle attività edilizie al fine di fronteggiare la crisi economica, difendere l'occupazione, migliorare la sicurezza degli edifici e promuovere tecniche di edilizia sostenibile"), le parole: "31 dicembre 2015" sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2017".

L'articolo 14, disponendo l'inserimento al comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4 (Norme in materia di beni e attività culturali) dopo le parole: "valore storico-culturale" delle seguenti: "tra cui il patrimonio di archeologia industriale", specifica che tra i luoghi di particolare valore storico-culturale che la Regione promuove vi è il patrimonio di archeologia industriale.<sup>112</sup>

La disposizione appena citata non viene menzionata nella relazione tecnica, in quanto non presente nel testo della proposta.

Si osserva che la promozione da parte della Regione del patrimonio di archeologia industriale, in quanto rientrante tra i luoghi di particolare valore storico-culturale, potrebbe comportare per la stessa oneri indiretti, sotto il profilo di **oneri organizzativi**.

In merito, si richiama quanto raccomandato da questa Sezione con riferimento ai c.d. oneri organizzativi<sup>113</sup>.

Si rileva l'assenza, negli atti concernenti la discussione in Assemblea legislativa, di indicazioni volte a supportare l'ipotesi di invarianza della spesa e di idonee valutazioni circa la sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

L'articolo 15<sup>114</sup> dispone in materia di controlli e sanzioni in materia ambientale.

---

<sup>112</sup> L'art. 15, c. 1, della l.reg. n. 4/2010, come modificato dalla disposizione in esame prevede:

"1. La Regione promuove gli istituti e i luoghi della cultura di cui all'articolo 101 del Codice, nonché gli altri luoghi di particolare valore storico-culturale tra cui il patrimonio di archeologia industriale, favorendo la conservazione del patrimonio culturale e il raggiungimento degli standard di cui all'articolo 18."

<sup>113</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale 15 gennaio 2015, n. 1.

<sup>114</sup> L'art. 15 della legge in esame dispone:

"1. Le sanzioni amministrative in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA) di cui all'articolo 29 quattordicesimo del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sono irrogate dall'autorità competente, individuata ai sensi della normativa regionale vigente, con le modalità di cui alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 33 (Disciplina generale e delega per l'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale). L'autorità competente introita i relativi proventi.

2. L'articolo 20 della legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 (Disciplina regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA), è sostituito dal seguente:

"Art. 20 (Controlli e sanzioni).

1. Fermi restando i compiti di vigilanza e controllo stabiliti dalle norme vigenti, l'autorità competente esercita il controllo sull'osservanza delle disposizioni di cui alla Parte II, Titolo III, del d.lgs. 152/2006 e della presente legge, nonché sull'osservanza delle prescrizioni impartite in sede di verifica di assoggettabilità o di VIA, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 29 del d.lgs. 152/2006. Per l'effettuazione dei controlli l'autorità competente può avvalersi dell'ARPAM e, previa convenzione, del Corpo forestale dello Stato, nel quadro delle rispettive competenze.

2. Ai soggetti responsabili delle violazioni di cui al presente articolo è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria:

a) da euro 1.000,00 a euro 4.000,00, se il proponente omette di trasmettere la documentazione o le comunicazioni previste nel provvedimento finale;

b) da euro 1.500,00 a euro 5.000,00, per il mancato rispetto delle prescrizioni impartite nel provvedimento finale;

c) da euro 2.500,00 a euro 8.000,00, nel caso di modifiche progettuali che incidono sugli esiti e sulle risultanze finali delle fasi di verifica di assoggettabilità e di VIA;

d) da euro 10.000,00 a euro 60.000,00, in caso di difformità sostanziali dell'opera o dell'intervento che incidono sulle risultanze dell'atto finale o in caso di violazioni che comportano il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile.

3. Resta in ogni caso salva l'applicazione di ulteriori sanzioni previste dalle norme vigenti.

4. L'autorità competente irroga le sanzioni amministrative e introita i relativi proventi. Per quanto non previsto si applicano le disposizioni di cui alla legge regionale 10 agosto 1998, n. 33 (Disciplina generale e delega per l'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale)."

Quanto al primo comma, dalla relazione tecnica si apprende che, “considerato che l’attività di vigilanza e controllo in materia di autorizzazione integrata ambientale (AIA) è di fatto svolta dalla Regione con l’ausilio dell’ARPAM, per evitare difficoltà attuative e possibili contrasti tra le normative, si propone di adottare una precisa disposizione, allo stato mancante, che riservi senza ombra di dubbio alla Regione la competenza di che trattasi.”.

Quanto ai commi 2 e 3, nella citata relazione si attesta che “la sottrazione ai Comuni della delega sulle sanzioni di VIA non comporterà oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, bensì un incremento delle entrate regionali (presumibilmente euro 10.000,00 annui, destinati ad aumentare), poiché le sanzioni verranno introitate dalla Regione in qualità di autorità competente. La modifica dell’articolo 20 comporterà la razionalizzazione dell’intero processo, garantendo una tempistica più veloce e procedimenti più snelli.”.

Quanto agli effetti finanziari, la relazione tecnica prevede l’istituzione di un nuovo capitolo di bilancio per introiti derivanti da sanzioni amministrative nell’UPB 30101 con il seguente stato di previsione dell’entrata per il triennio 2016/2018:

- anno 2016 euro 10.000,00
- anno 2017 euro 15.000,00
- anno 2018 euro 15.000,00.

Quanto ai criteri di stima, la relazione spiega che le sanzioni variano da un minimo di euro 1.000,00 a un massimo di euro 60.000,00 e che normalmente vengono applicate quelle più basse, perché gli illeciti che generalmente vengono accertati non sono particolarmente gravi. Inoltre si è considerato che nell’arco di un anno possono essere rilevate al massimo una decina di infrazioni.

Il nuovo capitolo di entrata dovrà avere come descrizione: “Entrate derivanti dalle sanzioni pecuniarie amministrative in materia di valutazione di impatto ambientale CNI /15”. Codici piano dei conti integrato: 32311.Codice siope: 30201.”

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata /riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note Criteri utilizzati per la quantificazione
Comma 1	NO		
Comma 2	NO	Si stima un aumento dell’entrata pari ad euro 10.000,00 nel 2016, pari ad euro 15.000,00 nel 2017 e pari ad euro 15.000,00 nel 2018	
Comma 3	NO	Si ipotizza un aumento dell’entrata pari ad euro 10.000,00 nel 2016, pari ad euro 15.000,00 nel 2017 e pari ad euro 15.000,00 nel 2018	

3. I procedimenti in corso alla data di entrata in vigore di questa legge inerenti i controlli e l’applicazione delle sanzioni disciplinati da questo articolo sono conclusi dai Comuni ai sensi della normativa previgente. I Comuni interessati provvedono a informare tempestivamente l’autorità competente sullo stato delle attività svolte.”.

L'articolo 16<sup>115</sup> dispone in materia di delega alle Province delle funzioni in materia di viabilità. Riguardo a primi due commi, nella relazione tecnica si attesta che, al fine di evitare la frammentazione organizzativa nell'esercizio delle funzioni in materia di viabilità, con la presente disposizione l'esercizio delle funzioni relative alla gestione delle strade ex ANAS viene delegato alle Province, unificando così in capo agli enti di area vasta la competenza relativa alla gestione delle strade ex ANAS e delle strade provinciali. Il costo del personale rimane garantito nei termini di cui alla legge regionale 13/2015. Alle province per la medesima finalità sono già stati erogati complessivi 2,9 milioni di euro autorizzati con la legge regionale 15/2015. Non sono previsti ulteriori finanziamenti.”.

Il comma 3 dispone che per l'anno 2015 dall'attuazione dei commi precedenti non derivino oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, mentre per gli anni successivi si provvederà con **legge di bilancio** nei limiti delle disponibilità finanziarie e nel rispetto degli equilibri complessivi.

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118,<sup>116</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Il comma 4 autorizza un contributo straordinario a favore delle Province per l'esercizio delle funzioni non fondamentali di cui alla l.r. 13/2015, iscritto a carico dell'UPB 10601 dello stato di previsione della spesa per complessivi di euro 4.000.000,00 così ripartito: euro 3.000.000,00 a favore della Provincia di Pesaro-Urbino ed euro 250.000,00 ciascuna, a favore delle Province di Ancona, Ascoli Piceno, Fermo e Macerata.

Nella relazione è presente la seguente tabella:

---

<sup>115</sup> L'art. 16 della legge in esame prevede:

“1.L'esercizio della funzione: “l.r. 10/1999 (Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa): articolo 58, comma 1, lettere a), b) e c) con esclusione delle strade provinciali,” contenuta nell'allegato A alla l.r. 13/2015, è delegato alle Province.

2.Per lo svolgimento della funzione di cui al comma 1 trova applicazione il terzo periodo del comma 427 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015).

3.Per l'anno 2015 dall'attuazione dei commi precedenti non derivano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale. Per gli anni successivi si provvederà con legge di bilancio nei limiti delle disponibilità finanziarie e nel rispetto degli equilibri complessivi.

4.Per l'anno 2015 è autorizzato un contributo straordinario a favore delle Province per l'esercizio delle funzioni non fondamentali di cui alla l.r. 13/2015, iscritto a carico dell'UPB 10601 dello stato di previsione della spesa per complessivi euro 4.000.000,00 così ripartito: euro 3.000.000,00 a favore della Provincia di Pesaro-Urbino ed euro 250.000,00 ciascuna, a favore delle Province di Ancona, Ascoli Piceno, Fermo e Macerata.”.

<sup>116</sup>V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata / riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa
Commi 1 e 2	NO		Copertura ex l.r. 13/2015
Comma 3	NO		Con l.r. 15/2015 sono stati stanziati 2,9 milioni di euro per la manutenzione delle strade. Tali fondi sono stati interamente erogati a favore
Comma 4	4.000.000 ,00 euro	Capitolo 10601122	Contributo straordinario per l'anno 2015

Con riferimento al comma 4, oltre a quanto sopra evidenziato, si rileva che nella legge in esame e nella precedente tabella viene specificata la modalità di copertura della nuova spesa mediante l'indicazione, nella legge, dell'UPB di spesa (10601) e, nella tabella, del capitolo di spesa (10601122). Pertanto la precedente tabella non consente in modo adeguato l'individuazione della modalità di copertura, in quanto, **non viene specificato quali risorse finanzino l'incremento dello stanziamento relativo a detta UPB.**

L'art. 17 prevede la sostituzione alle parole: "31 dicembre 2015" di cui al comma 4 dell'art. 3 della l.reg. 3 aprile 2015, n. 13 (Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province) delle seguenti: "31 marzo 2016". Per effetto di tale disposizione la cessazione da parte delle Province dell'esercizio delle funzioni di cui all'allegato A della stessa l.reg. n. 13/2015 decorre dalla data di effettivo avvio dell'esercizio delle stesse da parte della Regione da realizzarsi entro il 31 marzo 2016.

La disposizione appena citata non viene menzionata nella relazione tecnica, in quanto non presente nel testo della proposta.

L'art. 18, rubricato "disposizioni in materia di aree protette", autorizza per l'anno 2015 un contributo di complessivi euro 1.178.335,37, iscritto a carico dell'UPB 42501, al fine di assicurare la funzionalità degli enti gestori delle aree protette finanziati con il programma di cui all'articolo 7 della legge regionale 28 aprile 1994, n. 15 (Norme per l'istituzione e gestione delle aree protette naturali) (c. 1) e demanda alla Giunta regionale di effettuare la ripartizione del contributo di cui al comma 1, dando priorità alle aree protette regionali (c. 2).

Quanto agli effetti finanziari, la relazione tecnica contiene la seguente tabella:

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata / riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa
Comma 1	1.147.220,66 euro	Capitolo 42501119	Copertura oneri del personale enti gestori (su dettaglio dati 2013 ricevuti)
Comma 1	31.114,71 euro	Capitolo 42501121	Copertura oneri del personale enti gestori (su dettaglio dati 2013 ricevuti)
Comma 2	NO		

La modalità di copertura della nuova spesa, quantificata in euro 1.178.335,37, viene individuata mediante l'indicazione, nella legge, dell'UPB di spesa (42501) e, nella tabella, dei capitoli di spesa (42501119 e 42501121).

**Tuttavia, non viene specificato quali risorse finanzino l'incremento dello stanziamento relativo a detta UPB.**

L'art. 19<sup>117</sup> dispone la sostituzione dell'art. 14 quinquies, c. 1, lett. f) della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10 (Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo). Per effetto di tale disposizione, dunque, viene modificata una delle norme di divieto contenute nel citato art. 14 quinquies.

La relazione tecnica attesta che la norma non produce spese nel bilancio regionale.

L'art. 20 approva le variazioni in aumento e in diminuzione apportate allo stato di previsione della entrata e della spesa 2015 di cui alle tabelle allegate alla proposta di legge:

Tabella 1 “Elenco delle variazioni apportate ai residui, alla competenza e alla cassa per UPB di entrata del Bilancio 2015”;

Tabella 2 “Elenco delle variazioni apportate ai residui, alla competenza e alla cassa per UPB di spesa del Bilancio 2015”.

L'art. 21 approva le variazioni allo stato di previsione della entrata e della spesa 2015-2017 di cui alle tabelle allegate alla proposta di legge:

Tabella 3 “Elenco delle variazioni apportate alla competenza per UPB di entrata del Bilancio 2015-2017”;

Tabella 4 “Elenco delle variazioni apportate alla competenza per UPB di spesa del Bilancio 2015-2017”.

L'art. 22 apporta variazioni alle tabelle allegate alla l.reg. n. 36/2014 “Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Regione. Legge finanziaria 2015”. In particolare modifica i seguenti allegati:

Tabella A “Finanziamento per l'anno 2015 delle leggi regionali continuative e ricorrenti”;

Tabella B “Rifinanziamento leggi regionali”;

Tabella C “Autorizzazioni di spesa per l'anno 2015”;

Tabella D “Cofinanziamenti regionali a programmi statali”;

---

<sup>117</sup>L'art. 19 della legge in esame dispone la sostituzione della lettera f) del comma 1 dell'articolo 14 quinquies della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10 (Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo) con la seguente: “f) detenere animali in gabbia se non per esigenze sanitarie qualora prescritto dal medico veterinario ovvero per il tempo necessario al loro trasporto fino all'arrivo a destinazione. In quest'ultimo caso sono consentite soste ma la temporanea detenzione in gabbia può protrarsi sino ad un massimo di un'ora a condizione che siano garantite all'animale la sufficiente aerazione e ventilazione, la protezione dal caldo, dal freddo e dalle intemperie e l'acqua costantemente a disposizione;”.

Tabella E “Cofinanziamenti regionali a programmi comunitari”.

L’art. 23 apporta modifiche ed integrazioni ai prospetti, elenchi e allegati alla l.r. 37/2014 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017”, come di seguito specificato:

Comma 1:

- a) Prospetto 1 “Spese finanziate con il ricorso al credito”;
- b) Prospetto 2 “Assegnazioni finalizzate”;
- c) Elenco 1 “Spese obbligatorie”.

Comma 2: aggiornamento dei seguenti riepiloghi e prospetti relativi al bilancio di previsione 2015/2017 ai fini conoscitivi (Allegato A):

- a) il Riepilogo generale delle entrate e delle spese per titoli;
- b) il Quadro generale riassuntivo delle entrate e delle spese per titoli;
- c) il Prospetto dimostrativo della permanenza degli equilibri di bilancio;
- d) la composizione dell’accantonamento al Fondo svalutazione crediti di dubbia esigibilità.

**La relazione tecnica non fa menzione della quantificazione degli oneri derivanti dagli articoli 20-23 della presente legge né delle relative coperture, limitandosi ad illustrare il contenuto di detti articoli.**

Infine l’art. 24 indica la presenza, in allegato B, della Nota integrativa sopra descritta.

Riguardo alla mancanza di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, l’Amministrazione ha informato che nel sito del Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche è stata pubblicata la scheda economico-finanziaria della legge.

**La Sezione prende atto della tardiva pubblicazione nel sito della Regione della scheda economico-finanziaria relativa alla legge in questione.**

Riguardo all’articolo 9, si precisa che nel bilancio regionale non esiste un unico capitolo relativo al Fondo unico regionale per gli incentivi alle imprese. Il fondo, infatti, è costituito da una pluralità di capitoli, le cui economie registrate al 31/12/2014 hanno costituito la copertura per le spese previste dal comma 1.

**La Sezione prende atto, pur ribadendo la necessità che, almeno al livello di scheda economico-finanziaria sia presente l’indicazione dei capitoli di provenienza delle risorse utilizzate a copertura delle nuove spese.**

Riguardo all’articolo 10, comma 3, si precisa che la spesa non è di carattere obbligatorio in quanto non rientra nelle fattispecie previste dall’art. 48, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 118/2011.

**La Sezione prende atto.**

Riguardo all'articolo 12, si precisa che lo stesso non prevede oneri aggiuntivi per il bilancio regionale disponendo solo la destinazione dei proventi derivanti dalle concessioni di cui all'articolo 22 della legge regionale n. 11/2003. In particolare, il comma 2 dell'articolo 12 prevede che il 10 per cento di tali proventi sia utilizzato per il finanziamento di progetti proposti dalle associazioni di cui all'articolo 4, comma 2, della citata legge regionale n. 11/2003.

**La Sezione prende atto.**

Riguardo all'articolo 16, si precisa che la spesa non è di carattere obbligatorio in quanto non rientra nelle fattispecie previste dall'art. 48, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 118/2011 e che la copertura è costituita dal complesso delle riduzioni di spesa attuate con la legge di assestamento, come indicato nella scheda economico finanziaria.

Riguardo all'articolo 18, si precisa che la copertura è costituita dal complesso delle riduzioni di spesa attuate con la legge di assestamento, come indicato nella scheda economico finanziaria.

**La Sezione prende atto, pur ribadendo la necessità che, almeno al livello di scheda economico-finanziaria sia presente l'indicazione dei capitoli di provenienza delle risorse utilizzate a copertura delle nuove spese, in quanto la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 17, c. 1, lett. b) della l. n. 196/2009), che comporta l'utilizzazione di risorse derivanti dallo spostamento dall'obiettivo di spesa per il quale le stesse erano state inizialmente stanziati ad uno nuovo, richiede accurate verifiche, da evidenziare negli atti preparatori, in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge (che pertanto vanno specificati) e l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'eccesso di risorse rispetto a quelle necessarie per gli obiettivi cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.**

Riguardo agli articoli 20, 21 e 23, si precisa che questi non comportano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, essendo relativi, rispettivamente, all'applicazione delle variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa 2015, all'applicazione delle variazioni allo stato di previsione dell'entrata e della spesa 2015/2017 e alle conseguenti modifiche ed integrazioni ai prospetti, agli elenchi e agli allegati alla legge regionale n. 37/2014.

Riguardo all'articolo 22, le maggiori spese di cui alle tabelle A, C, D e E trovano copertura nell'applicazione di economie vincolate e in riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, come indicato nella scheda economico-finanziaria.

Le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa danno copertura, nel loro insieme, in base al principio di unità del bilancio di cui al decreto legislativo n. 118/2011, alle variazioni in aumento delle autorizzazioni di spesa.

**La Sezione non ritiene condivisibili le argomentazioni della Regione, in quanto il richiamato principio contabile dell'unità preclude che i documenti contabili della singola amministrazione pubblica siano articolati in maniera tale da destinare alcune fonti di entrata a copertura solo di determinate e specifiche spese, salvo diversa disposizione normativa di disciplina delle entrate vincolate. Mentre, in presenza di modifiche legislative che producono nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale, laddove la tipologia di copertura sia rappresentata, come riferito dalla stessa Amministrazione, dalla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 17, c. 1, lett. b) della l. n. 196/2009), che comporta l'utilizzazione di risorse derivanti dallo spostamento dall'obiettivo di spesa per il quale le stesse erano state inizialmente stanziare ad uno nuovo, occorrono accurate verifiche, da evidenziare negli atti preparatori, in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge (che pertanto vanno specificati) e l'indicazione delle ragioni che hanno determinato l'eccesso di risorse rispetto a quelle necessarie per gli obiettivi cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente.**

### **5.30 Legge regionale 21 dicembre 2015, n. 29, “Modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2012, n. 41 “Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della Regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società”**

La proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 19/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo modificato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

L'art. 1 dispone la modifica del comma 2 dell'articolo 2 della legge regionale 17 dicembre 2012, n. 41 (Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società).<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Per effetto di tale modifica, passa da uno a tre mesi dall'elezione il termine entro il quale il Presidente della Giunta e i Consiglieri regionali trasmettono alla Segreteria generale dell'Assemblea una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà concernente le spese sostenute e le obbligazioni assunte, nonché i finanziamenti e i contributi ricevuti, per la propaganda elettorale ovvero l'attestazione di essersi avvalso esclusivamente di materiali e di mezzi propagandistici predisposti e messi a disposizione dal partito o dalla formazione politica della cui lista hanno fatto parte.

L'art. 2 dispone che il secondo periodo del comma 1 dell'articolo 7 della l.r. 41/2012 sia sostituito dal seguente: “Nello stesso Bollettino sono altresì riportate, per ciascun soggetto, le notizie risultanti dalle seguenti parti della dichiarazione dei redditi:

- a) quadro riepilogativo;
- b) eventuali quadri utilizzati per dichiarare redditi non riportati nel quadro indicato alla lettera a).”<sup>119</sup>

La legge **non contiene la clausola di invarianza finanziaria, pur in assenza di disposizioni di carattere finanziario e di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale.**

### **5.31 Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 30, “Disposizioni per la formazione del bilancio 2016/2018 della Regione Marche (Legge di stabilità 2016)”**

La proposta di legge, ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 23/2015), è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti il testo della citata proposta, con l'allegata relazione, il testo modificato dalla Commissione, che reca in allegato i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'Economia e del lavoro ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

**Considerato che la presente legge costituisce legge di spesa, si rileva la mancanza, tra gli atti preparatori, di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. 196/2009 e dall'art. 20, co. 4, della d.g.r. 21 novembre 2005, n. 1415, recante “Approvazione del regolamento interno della Giunta regionale”. La relazione alla proposta, in corrispondenza degli articoli recanti disposizioni con effetti finanziari, contiene comunque tabelle recanti l'indicazione degli oneri e della copertura.**

Il paragrafo 7 dell'allegato 4/1 del d.lgs. n. 118/2011 stabilisce i contenuti e le funzioni della legge di stabilità regionale.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Pertanto, a seguito di tale modifica, nel Bollettino ufficiale della Regione sono riportate, per ciascun soggetto tra quelli indicati nell'art. 1, c. 1 (Presidente della Giunta regionale; Consiglieri regionali; Assessori regionali non Consiglieri, ecc.) le notizie risultanti, oltre che dal quadro riepilogativo della dichiarazione dei redditi, anche quelle risultanti da eventuali quadri utilizzati per dichiarare redditi non riportati nel quadro riepilogativo.

<sup>120</sup>Paragrafo 7 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011:

“La legge di stabilità regionale.

107 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

Merita particolare attenzione la disposizione contenuta nel citato paragrafo 7 per la 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.

Conformemente a tale disposizione, l'art. 5 della legge in esame prevede che agli oneri conseguenti alle autorizzazioni di spesa contenute in questa legge, l'Amministrazione regionale faccia fronte con le risorse iscritte nel bilancio di previsione 2016/2018 - stato di previsione dell'entrata, nel rispetto delle destinazioni definite dallo stato di previsione della spesa.

Passando all'esame delle singole disposizioni, l'art. 1 definisce, ai sensi del citato paragrafo 7, il quadro finanziario del periodo 2016/2018.<sup>121</sup>

L'articolo 2, al comma 1, rfinanzia le spese derivanti dalle leggi regionali di spesa per gli importi indicati nell'allegata Tabella 1; al comma 2, autorizza le spese per gli interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio per gli importi indicati nell'allegata Tabella 2 ; ai commi 3 e 4 autorizza i cofinanziamenti regionali di programmi statali e comunitari ed, infine, al comma 5 autorizza per gli anni 2016, 2017 e 2018 le spese per la realizzazione degli interventi indicati nella Tabella 5 nei limiti degli importi a fianco riportati.

---

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.”

<sup>121</sup> L'art. 1 della legge in esame prevede:

“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 2016/2018 è definito come segue:

- a) previsione entrate - anno 2016: euro 4.395.984.833,29;
- b) previsione entrate - anno 2017: euro 3.606.262.673,08;
- c) previsione entrate - anno 2018: euro 3.594.895.400,68.”.

L'articolo 3 rubricato "Agevolazioni fiscali per le nuove imprese" prevede l'azzeramento dell'aliquota Irap, per i primi due anni di imposta, per le nuove imprese che si costituiscono nella Regione nell'anno 2016, ai sensi della facoltà concessa alle Regioni dall'articolo 5, c.1, del D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68. Tale norma stabilisce, inoltre, con evidenti finalità antielusive, che ai fini dell'esenzione, non si considerano nuove iniziative produttive quelle derivanti da trasformazione, fusione, scissione di società già esistenti, in caso di cessazione e inizio attività da parte dello stesso soggetto, nonché quando l'attività costituisce mera prosecuzione di un'attività svolta da altri soggetti (c. 1).

L'azzeramento dell'aliquota non si applica al periodo di imposta nel quale la nuova impresa cessa la propria attività (c. 2).<sup>122</sup>

Di particolare rilevanza è l'ultimo comma, per il quale dall'applicazione di questo articolo deriverà un minore gettito stimato in euro 4.500.000,00, per ogni annualità relativa agli esercizi 2016 e 2017, 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 2016/2018** (c. 5).

La Sezione rileva che la fonte di copertura dell'onere rappresentato da minori entrate è indicata in modo generico, in quanto non viene specificato il programma sul quale il medesimo dovrà gravare.

Nella relazione alla proposta, si attesta che "in attesa delle stime e delle quantificazioni delle manovre fiscali regionali da parte del MEF, si prevede una perdita di gettito di competenza a livello di manovra fiscale Irap di circa 4,5 milioni di euro annui (elaborazioni dati Irap C.EN.T Cruscotto delle Entrate Tributarie – Movimprese Unioncamere Marche).

L'articolo 4 dispone in merito alla riorganizzazione della Fondazione Marche Cinema Multimedia.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> I commi 3 e 4 indicano, rispettivamente, cosa si intenda per "nuove imprese" ai fini del suddetto azzeramento d'imposta e quali siano i soggetti esclusi dal beneficio.

<sup>123</sup> L'art. 4 della legge in esame prevede:

"1. In ossequio ai principi di razionalizzazione e contenimento della spesa e nel perseguimento di una sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità ed efficienza, la Fondazione Marche Cinema Multimedia, istituita ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale 31 marzo 2009, n. 7 (Sostegno del cinema e dell'audiovisivo), assorbe parte delle competenze della Fondazione Marche Musei prevista dall'articolo 19 della legge regionale 9 febbraio 2010, n. 4 (Norme in materia di beni e attività culturali), nel testo previgente alla data di entrata in vigore di questa legge. A tal fine la Fondazione Marche Cinema Multimedia modifica la propria denominazione in Fondazione Marche Cultura e svolge le seguenti funzioni:

- a) la gestione delle attività di film commission;
- b) la gestione delle attività di produzione, raccolta audiovisivi riguardanti la storia, la cultura e le tradizioni delle Marche;
- c) la gestione delle attività di catalogazione, di valorizzazione e di fruizione del patrimonio culturale, anche attraverso il sistema informativo regionale e le relative banche dati;
- d) la realizzazione dell'integrazione tra offerta culturale e turistica, attraverso attività di comunicazione web e social media anche mediante l'organizzazione di eventi;
- e) l'attuazione di servizi per la valorizzazione dei musei, degli istituti e dei luoghi della cultura del territorio.

In particolare, il comma 5 prevede che la Regione eroghi a favore della Fondazione un contributo a titolo di concorso al finanziamento delle spese di funzionamento e dell'attività della Fondazione medesima, il cui ammontare è stabilito dalla legge di approvazione del bilancio regionale ed il successivo comma 6 autorizza per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 la spesa di euro 320.000,00 iscritta a carico della Missione 5 Programma 3 del bilancio pluriennale 2016/2018.

La relazione contiene il seguente prospetto:

Comma	ONERI	Copertura (aumento entrata /riduzione spesa già autorizzata / stanziamento già iscritto)	Note
			Criteri utilizzati per la quantificazione della spesa
Comma 6	SI	Capitolo 53111106	Anno 2016 € 320.000,00 Anno 2017 € 320.000,00 Anno 2018 € 320.000,00

Il comma 6 dispone altresì che, per gli anni successivi al 2018, si provvederà con **legge di bilancio nei limiti delle disponibilità**.

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118,<sup>124</sup> in merito alla possibilità, riservata alle sole leggi regionali che prevedono spese continuative e non obbligatorie, di rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Al riguardo, l'allegato 17 alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 31, "Bilancio di previsione 2016/2018", con l'elenco delle leggi regionali continuative e ricorrenti delle quali è autorizzato il finanziamento per gli anni 2016-2018, include la legge regionale 31 marzo 2009, n. 7, che ha istituito la predetta Fondazione, per la quale è previsto un finanziamento per il solo 2016 pari ad euro 350.000,00.

2. La Fondazione esercita le proprie competenze nell'ambito dei principi stabiliti dalla l.r. 7/2009 e dalla l.r. 4/2010, nonché degli indirizzi e delle direttive della Giunta regionale.

3. La Giunta regionale nomina i rappresentanti nel consiglio di amministrazione della Fondazione ai sensi della legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 (Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione).

4. La Fondazione adotta le modifiche statutarie necessarie all'attuazione di questo articolo entro sei mesi dalla data di entrata in vigore di questa legge e le trasmette alla Giunta regionale per l'approvazione.

5. La Regione eroga a favore della Fondazione un contributo a titolo di concorso al finanziamento delle spese di funzionamento e dell'attività della Fondazione medesima, il cui ammontare è stabilito dalla legge di approvazione del bilancio regionale.

6. Per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 è autorizzata la spesa di euro 320.000,00 iscritta a carico della Missione 5 Programma 3 del bilancio pluriennale 2016/2018; per gli anni successivi si provvederà con legge di bilancio nei limiti delle disponibilità.

7. Il comma 5 dell'articolo 6 della l.r. 7/2009 e l'articolo 19 della l.r. 4/2010 sono abrogati.

<sup>124</sup>V. paragrafo sulla legge regionale 16 febbraio 2015, n. 4.

Riguardo alla mancanza di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, l'Amministrazione ha informato che nel sito del Consiglio regionale – Assemblea legislativa delle Marche è stata pubblicata la scheda economico-finanziaria della legge.

**La Sezione prende atto della tardiva pubblicazione nel sito della Regione della scheda economico-finanziaria relativa alla legge in questione.**

Riguardo alla copertura dell'onere rappresentato dalla minore entrata derivante dalla riduzione dell'IRAP disposta dall'articolo 3, l'Amministrazione ha evidenziato che la stessa IRAP, per la parte non destinata alla sanità, costituisce una componente del complesso unitario delle entrate che, in base al principio di unità del bilancio si cui al decreto legislativo n. 118/2011, finanzia la totalità delle spese. Pertanto la minore entrata in argomento ha come effetto la riduzione dell'ammontare complessivo della copertura del totale delle spese.

**La Sezione non ritiene condivisibili le argomentazioni della Regione, in quanto in presenza di modifiche legislative che producono nuovi oneri finanziari a carico del bilancio regionale rappresentati, come nel caso in esame, da minori entrate, l'indicazione generica della copertura (effettuata mediante il riferimento alla compensazione “nello stato di previsione della spesa del bilancio di previsione 2016/2018”) e l'omessa indicazione del programma sul quale i nuovi oneri andranno a gravare non permettono una trasparente gestione del ciclo della spesa.**

### **5.32 Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 31, “Bilancio di previsione 2016/2018”**

La proposta di legge è ad iniziativa della Giunta (Pdl n. 24/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti il testo della proposta di legge, i pareri espressi dal Consiglio delle autonomie locali e dal Consiglio regionale dell'economia e del lavoro, il testo modificato dalla citata Commissione ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

**Considerato che la legge di bilancio costituisce legge sostanziale, si rileva la mancanza, tra gli atti preparatori, di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. 196/2009 e dall'art. 20, co. 4, della d.g.r. 21 novembre 2005, n. 1415, recante “Approvazione del regolamento interno della Giunta regionale”.**

In base all'allegato 4/1<sup>125</sup> al d.lgs. n. 118/2011, il bilancio regionale è il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di natura finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nel DEFR regionale, 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.

In data 17 dicembre 2015, il Collegio dei revisori della Regione Marche ha espresso parere favorevole sulla proposta di bilancio di previsione 2016-2018 ed ha sollecitato la predisposizione del prospetto contenente la verifica dei crediti e dei debiti nei confronti degli enti strumentali e società partecipate e controllate asseverato dai rispettivi organi di revisione come richiesto dall'art. 11, c. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011<sup>126</sup>.

La legge in questione formerà oggetto di apposito esame da parte di questa Sezione ai sensi dell'art. 1, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, conv. in legge 7 dicembre 2012, n. 213 nonché nell'ambito della pronuncia di parifica, ai sensi dell'art. 1, comma 5, dello stesso D.L. n. 174.

Riguardo alla mancanza di un unico prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, l'Amministrazione ha precisato che la copertura alle poste in spesa è garantita dal rispetto degli equilibri di bilancio previsti dal decreto legislativo n. 118/2011.

**La Sezione rileva come la legge di bilancio costituisca legge sostanziale e, come tale, richiederebbe, tra gli atti preparatori, la presenza del prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, come richiesto dall'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.**

**In ogni caso, anche in assenza di tale scheda, sarebbe opportuno *“avere a disposizione, attraverso una esaustiva relazione tecnica, gli elementi necessari per valutare adeguatamente le spese ivi contenute, tenuto conto delle caratteristiche peculiari del bilancio di previsione e della funzione che il medesimo ricopre all'interno del ciclo di***

---

<sup>125</sup> Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

<sup>126</sup> Art. 11, c. 6, lett. j) del d.lgs. n. 118/2011:

“La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare la relazione illustra:

j) gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie;”.

*bilancio. Segnatamente riveste una particolare importanza, ai fini del referto di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, l'evidenziazione – accanto alla quantificazione dell'onere - delle leggi che introducono le voci di spesa comprese nel documento previsionale” (Sez. Lombardia Delibera n. 226 del 01.07.2015).*

### **5.33 Legge regionale 28 dicembre 2015, n. 32, “Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale”**

La proposta di legge è ad iniziativa consiliare (Pdl. n. 25/2015) ed è stata esaminata dalla I Commissione permanente. Nel sito istituzionale del Consiglio-Assemblea legislativa sono presenti: il testo approvato dalla citata Commissione, il testo della proposta di legge, la relazione alla stessa, ed il testo della deliberazione legislativa approvata dall'Assemblea regionale.

Dalla relazione alla proposta si evince che la stessa “contiene disposizioni di aggiornamento e di manutenzione dell'ordinamento regionale nei settori della sanità, del sociale, dell'ordinamento istituzionale e dell'ambiente. In particolare in materia sanitaria vengono introdotte norme volte a razionalizzare le funzioni inerenti alla gestione del personale e della committenza all'interno dell'ASUR nonché disposizioni per migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore socio-sanitario. Per quanto attiene all'ordinamento istituzionale e all'ambiente vengono apportate modifiche volte a consentire una più spedita applicazione delle disposizioni inerenti il conferimento di incarichi lavorativi, l'espletamento di referendum per la fusione di Comuni e la raccolta dei tartufi. Sono infine prorogati alcuni termini in scadenza nel 2015.”.

L'art. 1<sup>127</sup> apporta modifiche alla legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale) riguardanti le funzioni dell'ASUR (cc. 1 e 2), del direttore generale dell'ASUR (c. 3), delle aree vaste territoriali (c. 4), del direttore di area vasta (c. 5).

---

<sup>127</sup> L'art. 1 della legge in esame prevede:

“1. La lettera i) del comma 1 dell'articolo 8 bis della legge regionale 20 giugno 2003, n. 13 (Riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale) è sostituita dalla seguente:

“ i) l'amministrazione e gestione del personale, comprese le procedure di reclutamento e la valutazione dei dirigenti;”.

2. Dopo la lettera l) del comma 1 dell'articolo 8 bis della l.r. 13/2003 sono aggiunte le seguenti:

“l bis) la contrattazione decentrata e la sottoscrizione del relativo contratto;

l ter) la gestione della committenza sulla programmazione regionale, avvalendosi di un ufficio di staff.”.

3. Alla lettera b) del comma 2 dell'articolo 8 bis della l.r. 13/2003, le parole: “con le delegazioni di parte sindacale di area vasta;” sono sostituite dalle seguenti: “in ASUR con le delegazioni di parte sindacale ai fini della contrattazione collettiva;”.

4. Alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 9 della l.r. 13/2003 le parole: “umane e” sono soppresse.

5. La lettera c) del comma 2 dell'articolo 10 della l.r. 13/2003, è sostituita dalla seguente:

“c) è responsabile dell'organizzazione del personale assegnato;”.

6. Sono abrogati:

a) la lettera h) del comma 1 ed i commi 2 e 3 dell'articolo 9 della l.r. 13/2003;

b) le lettere b), d) ed e) del comma 2 dell'articolo 10 della l.r. 13/2003.

L'art. 2, c. 1, prevede la sostituzione al comma 3 dell'articolo 16 della legge regionale 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale) della parola: "coordinatore" con la seguente: "direttore" ed il successivo comma 2 dispone che all'attuazione di questo articolo l'ASUR provvede senza nuovi e maggiori oneri a carico del bilancio dell'Azienda e del bilancio regionale. L'art. 3 dispone la proroga al 31 dicembre 2016 del termine del 31 dicembre 2015 di cui al comma 13 dell'articolo 32 della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 (Assestamento del bilancio 2014).<sup>128</sup> L'art. 4 detta disposizioni in materia di Comitato regionale per le comunicazioni<sup>129</sup>, mentre l'art. 5 apporta modifiche alla legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 (Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno)<sup>130</sup>. Il successivo art. 6 dispone la sostituzione al comma 2 dell'articolo 8 bis della legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 (Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche), come modificato dall'articolo 1 della l.reg. n. 25/2015, della parola "delibere" con la seguente: "richieste"<sup>131</sup>. L'art. 7 dispone l'abrogazione dell'articolo 4 della legge regionale 21 ottobre 2015, n. 25 (Modifica alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 "Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"). L'art. 8, c. 1, prevede l'inserimento, al comma 2 dell'articolo 12 bis della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione), dopo le parole: "è conferito", delle seguenti: "con contratto di lavoro di natura subordinata di diritto privato e".<sup>132</sup> Il successivo comma 2 dell'articolo in esame dispone che la disposizione di cui al comma 1 si applichi a decorrere dal 1°

---

7. L'ASUR adegua, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore di questa legge, l'atto aziendale alle disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5, provvedendo entro i successivi sei mesi all'adozione dei provvedimenti attuativi."

<sup>128</sup> Si tratta del termine per l'adeguamento ai requisiti minimi strutturali e organizzativi di cui all'allegato A al r.r. 1/2004.

<sup>129</sup> L'art. 4 della legge in esame prevede:

"1. In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Corecom nella composizione in atto alla data di entrata in vigore di questa legge, si procede alla rielezione dell'organismo ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 27 marzo 2001, n. 8 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le Comunicazioni (CORECOM)).

2. Sino alla rielezione del Corecom ai sensi dell'articolo 3 della l.r. 8/2001, non si procede alla sostituzione dei componenti cessati dalla carica."

<sup>130</sup> L'art. 5 della legge in esame prevede:

"1. Il comma 4 dell'articolo 14 della legge regionale 3 aprile 2013, n. 5 (Norme in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi e di valorizzazione del patrimonio tartufigeno), è sostituito dal seguente:

"4. Per la ricerca e la raccolta del tartufo "albidum pico" o "bianchetto" nell'intera foresta demaniale regionale "Le Cesane", tenuto conto delle specifiche caratteristiche riproduttive di questo tartufo nell'area considerata, sono rilasciati permessi non limitati ad un numero prestabilito, previa comunicazione agli enti competenti da parte del soggetto interessato alla ricerca e raccolta, nel rispetto delle prescrizioni contenute agli articoli 12,13 e all'allegato A della presente legge."

<sup>131</sup> Il testo dell'art. 8 bis (Procedimento di fusione per incorporazione) della l.reg. n. 10/1995, come modificato dalla disposizione, in esame è il seguente:

"2. Le richieste dei consigli comunali indicate al comma 1:

a) attestano l'avvenuta effettuazione del referendum consultivo previsto all'articolo 1, comma 130, della legge 56/2014 e ne riportano gli esiti;

b) indicano l'eventuale sussistenza di contenzioso sulla regolarità delle operazioni referendarie o sui risultati della votazione."

<sup>132</sup> Il testo del comma 2 dell'articolo 12 bis (Portavoce del Presidente) della legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20, come modificato dalla disposizione in esame, è il seguente:

"L'incarico di portavoce è conferito con contratto di lavoro di natura subordinata di diritto privato e con le modalità stabilite dalla Giunta regionale."

gennaio 2016. Inoltre l'art. 9 apporta modifiche all'articolo 2 della legge regionale 12 novembre 2012, n. 31 (Norme in materia di gestione dei corsi d'acqua)<sup>133</sup>.

Infine l'art. 10 reca la **clausola di invarianza finanziaria**, in quanto dispone che dall'applicazione di questa legge non derivano né possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Al riguardo, si richiama<sup>134</sup> quanto già evidenziato in merito ai contenuti della relazione tecnica richiesti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009 e dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9.9.2014 in presenza di disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria.

Nella fattispecie si rileva che gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziata in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, non sono presenti nella relazione alla proposta di legge dalla quale ha avuto origine il provvedimento legislativo in esame.

---

<sup>133</sup> L'art. 9 della legge in esame dispone che dopo il comma 9 dell'art. 2 della l.reg. n. 31/2012 sia aggiunto il seguente comma 9 bis: "Gli interventi di rimozione della barra di foce, localizzata sia nel demanio idrico che marittimo, finalizzati unicamente a garantire la sicurezza della navigazione dell'asta terminale dei corsi d'acqua regionali nella quale il Piano regionale dei porti individua punti di ormeggio, sono autorizzati nel rispetto della normativa vigente, previo parere della Capitaneria di porto e possono prevedere la valorizzazione del materiale rimosso."

<sup>134</sup> V. sopra paragrafo sulla legge regionale statutaria 2 luglio 2015, n. 4.



## **6 OSSERVAZIONI DELLA REGIONE IN MERITO AGLI ESITI ISTRUTTORI**

In fase di contraddittorio, la Giunta regionale e l'Assemblea legislativa – Consiglio regionale, in base alle rispettive competenze, hanno formulato le osservazioni<sup>135</sup> di seguito esposte relative allo schema di relazione trasmesso da questa Sezione regionale.<sup>136</sup>

### **6.1 Osservazioni di carattere generale**

#### **6.1.1 Leggi recanti clausole di invarianza finanziaria**

L'Amministrazione ha osservato che, ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, le disposizioni inerenti le relazioni tecniche di accompagnamento delle leggi corredate da articoli neutralità finanziaria sono previste esclusivamente per gli atti normativi di iniziativa governativa e per i progetti di legge che il CNEL e le Regioni presentano alle Camere rispettivamente ai sensi degli articoli 99 e 121 della Costituzione, non per quelli di iniziativa parlamentare. Dette relazioni (anche volendo applicare analogicamente la normativa statale o ritenendola “principio”) non sono quindi richieste neanche per le iniziative legislative consiliari.

L'Amministrazione ha altresì evidenziato che nella Regione Marche le proposte di iniziativa dell'esecutivo che non comportano spesa sono accompagnate dalla dichiarazione inerente la neutralità / invarianza dei dirigenti competenti, mentre, l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, tenendo conto degli utili suggerimenti della Corte e al fine di verificare la fattibilità di disposizioni regolamentari che prevedano l'obbligo della relazione di cui al citato articolo 17 della legge n. 196/2009 per tutte le proposte di atti normativi, ha avviato con delibera n. 1435 del 9/9/2014 la sperimentazione su piccola scala di una specifica procedura, in base alla quale nella relazione illustrativa delle proposte di legge di iniziativa consiliare deve essere dato conto degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta.

---

<sup>135</sup> Le osservazioni della Regione sono contenute nella nota acquisita a nostro protocollo n. 1793 del 22 marzo 2016.

<sup>136</sup> Lo schema di relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel 2015 è stato trasmesso alla Regione con nota della Sezione regionale di controllo per le Marche della Corte dei conti n. 1563 del 25/02/2016.

### **6.1.2 Oneri organizzativi**

L'Amministrazione ha evidenziato che, sebbene nell'atto legislativo e nei lavori preparatori non sia esplicitata la quantificazione degli oneri organizzativi, l'avvenuta verifica della sostenibilità organizzativa e amministrativa della proposta di legge è insita nel fatto che la stessa proposta sia stata presentata per l'approvazione.

### **6.1.3 Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell'anno 2015. In particolare, la riduzione di stanziamenti già iscritti in bilancio**

Riguardo all'omessa indicazione dei capitoli che costituiscono oggetto di riduzione per far fronte agli oneri derivanti dalle leggi, l'Amministrazione ha risposto che le previsioni del bilancio 2015 erano articolate, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, che costituivano l'unità di voto del Consiglio regionale e, pertanto, nei testi delle leggi regionali approvate nel 2015 sono state indicate le unità previsionali di base, evidenziando altresì che la sentenza della Corte costituzionale n. 30/1959 risale ad un'epoca nella quale la normativa relativa alla contabilità regionale individuava il capitolo come unità elementare e come unità di voto del bilancio.

Riguardo alla mancata indicazione, negli atti preparatori delle leggi di spesa, delle tecniche di quantificazione delle nuove esigenze di spesa e delle verifiche effettuate in merito alle effettive disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, la Regione ha risposto che, in fase di presentazione della proposta di legge, la verifica della disponibilità degli stanziamenti dei capitoli relativi alle spese autorizzate con le leggi regionali viene effettuata, sebbene finora non ne sia stata data evidenza negli atti preparatori.

### **6.1.4 Osservazioni su singole leggi**

**Con riferimenti ai singoli provvedimenti normativi si rinvia a quanto illustrato negli specifici paragrafi della relazione.**

### 6.1.5 Osservazioni

La Sezione, tenuto conto delle osservazioni pervenute in sede di contraddittorio sui rilievi di carattere generale:

- dà atto della sperimentazione della procedura inerente le proposte di legge di iniziativa consiliare che non comportano nuovi o maggiori oneri finanziari e ne suggerisce l'implementazione a regime;
- con riferimento agli oneri organizzativi ribadisce che ogni qualvolta le strutture organizzative dell'Amministrazione vengano chiamate a svolgere ulteriori funzioni o attività rispetto a quelle esercitate in precedenza, è opportuno che il legislatore valuti se ciò comporti implicazioni onerose a carico del bilancio regionale;
- prende atto delle osservazioni della Regione circa l'unità elementare di voto, evidenziando la necessità che l'indicazione dei capitoli sia presente almeno al livello di scheda economico-finanziaria e che le verifiche circa la capienza dei capitoli risultino formalmente. Come affermato dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 115/2012), “ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”;
- raccomanda di indicare sempre nelle schede economico-finanziarie la tipologia di copertura di spesa fra quelle tassativamente indicate dall'art. 17, c. 1, della l. n. 196/2009 (es. L.R. 2/2015).



## 7 CONCLUSIONI

L'analisi condotta sulle leggi regionali pubblicate nell'anno 2015 ha confermato, a grandi linee, le criticità rilevate nella precedente relazione di questa Sezione avente ad oggetto l'esercizio 2014 (delibera n. 130/2015/RQ).

Ferme restando le osservazioni di carattere più particolare contenute nei paragrafi concernenti le singole leggi, di seguito si espongono le criticità più ricorrenti rilevate nel corso dell'istruttoria.

### 7.1 Leggi recanti clausole di invarianza finanziaria.

Molte delle leggi pubblicate nell'anno 2015 recano la **clausola d'invarianza finanziaria**.

Questa Sezione, nella delibera sopra citata, aveva ribadito la necessità che, per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, le relazioni a corredo delle proposte di legge contengano gli elementi prescritti dall'art. 17, c. 7, della l. n. 196/2009, per il quale la relazione tecnica deve riportare “i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime”.

Inoltre, detti contenuti della relazione tecnica sono richiamati, a livello di normativa regionale, dalla delibera dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea n. 1435 del 9.9.2014, che regola la nuova scheda di analisi economico-finanziaria e la procedura per la verifica degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi di iniziativa popolare e dei consiglieri regionali ed attribuisce il compito della dimostrazione dell'assenza di oneri finanziari al proponente nell'ambito della relazione illustrativa.

**Nelle relazioni alle proposte di legge di iniziativa consiliare recanti clausole di invarianza finanziaria anche nel 2015 non sono presenti gli elementi dimostrativi dell'invarianza della spesa richiesti dalla normativa sopra citata** (v. ad es. l.reg. nn.: 6/2015, 11/2015, 18/2015, 22/2015, 32/2015).

La diffusa presenza di clausole di invarianza finanziaria la cui sostenibilità non risulta dimostrata costituisce indubbio fattore di criticità.

## **7.2 Leggi che non contengono né clausole di invarianza finanziaria né disposizioni di spesa**

Sono state individuate leggi ad iniziativa consiliare che non contengono clausole di invarianza finanziaria, **pur se in assenza di disposizioni di carattere finanziario o di disposizioni che prevedano espressamente spese a carico del bilancio regionale** (v. ad es. l.reg. nn. 8/2015,10/2015, 29/2015).

Al riguardo, si ricorda che la citata delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435/2014 stabilisce che le proposte di legge di iniziativa consiliare debbano essere accompagnate da una relazione che, nel caso in cui si tratti di proposte che comportano spese, illustri i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari, riportati anche in un'apposita scheda economico-finanziaria, qualora, invece, si tratti di proposte che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, debba contenere gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. In quest'ultimo caso è previsto l'inserimento da parte del proponente nella proposta di un apposito articolo attestante l'invarianza della spesa.

Si evidenzia, inoltre, che alcune Sezioni regionali di controllo ritengono necessario<sup>137</sup> o almeno opportuno<sup>138</sup> ed auspicabile<sup>139</sup> che, anche senza disposizioni di spesa, la relazione tecnica indichi le ragioni per cui si reputa l'assenza di nuovi o maggiori oneri o minori entrate e che ciò sia sempre reso esplicito nel testo normativo grazie alla clausola di neutralità finanziaria.

Questa Sezione evidenzia la necessità di una verifica circa la non onerosità di tali leggi attraverso adeguata motivazione che ne dimostri la praticabilità in concreto: in difetto potrebbero celare oneri esenti da copertura.

## **7.3 Oneri organizzativi**

Sono state individuate alcune leggi che, per la presenza di disposizioni che attribuiscono nuove funzioni o competenze agli organi o uffici regionali, potrebbero comportare cd. oneri organizzativi (v. ad es. l.reg. nn.: 1/2015, 6/2015, 11/2015, 16/2015, 17/2015).

In tali casi, si è rilevata la mancanza, sia nei provvedimenti legislativi in questione sia negli atti preparatori, della quantificazione degli oneri organizzativi e di idonee valutazioni circa la

---

<sup>137</sup> V. Delibera n. 75/2015/RQ del 19.05.2015 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte.

<sup>138</sup> V. Delibera n. 226/2015/RQ del 16.6.2015 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

<sup>139</sup> V. Delibera n. 189/2015/RQ del 17.07.2015 della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

sostenibilità dei nuovi compiti a parità delle condizioni di precedente funzionalità delle strutture interessate.

Nella precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione, con riferimento ai c.d. oneri organizzativi, aveva evidenziato l'opportunità che, ogni qualvolta le strutture organizzative dell'amministrazione vengano chiamate a svolgere ulteriori funzioni o attività rispetto a quelle esercitate in precedenza, il legislatore si faccia carico di valutare se ciò comporti implicazioni onerose a carico del bilancio regionale.

## **7.4 Rinvio della determinazione della spesa alle leggi di bilancio e alla legge di stabilità**

Un'ulteriore caratteristica che si riscontra frequentemente nella tecnica normativa regionale è rappresentata dal rinvio della quantificazione della spesa alle leggi di bilancio (v. ad es. l.reg. nn.: 4/2015, 14/2015, 19/2015, 24/2015, 28/2015).

Al riguardo, questa Sezione, nella precedente delibera n. 130/2015/RQ aveva richiamato quanto ribadito dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delibera n. 1/2014/SSRRCO/RQ) e disposto, con decorrenza dall'anno 2015, dall'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 circa la possibilità, per le sole **spese continuative e ricorrenti**, che un rinvio al bilancio per le successive quantificazioni possa essere ritenuta coerente con il sistema della contabilità pubblica solo se le spese rivestano carattere discrezionale e pertanto non si crei, con le leggi ordinarie, un vincolo sul bilancio a stanziare risorse.

**Si è rilevato che né nelle leggi in questione né nelle relative schede economico-finanziarie è stata valutata la natura obbligatoria o discrezionale della spesa in questione.**

Una sola legge (l.reg. n. 13/2015) rimette la determinazione delle spese, per le alle annualità successive al 2015, alle **leggi regionali di stabilità**.

Si rileva che, ai sensi dell'art. 38, del d.lgs. n. 118/2011, alla legge di stabilità regionale è consentito solo, e con riferimento esclusivo alle leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale, rimodulare annualmente le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa, mentre la stessa legge pluriennale deve determinare l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi.

Peraltro, non si ravvisa né nella legge in questione né negli atti preparatori la sua classificazione quale legge di spesa a carattere pluriennale. Tale legge sembrerebbe avere, invece, diversa natura che non giustifica il rinvio alle leggi regionali di stabilità.

## **7.5 Modalità di copertura utilizzate dal legislatore regionale nell'anno 2015. In particolare, la riduzione di stanziamenti già iscritti in bilancio**

Si premette che nelle schede economico-finanziarie, presenti tra gli atti preparatori delle leggi esaminate, ove viene indicata la modalità di copertura degli oneri manca il richiamo normativo alle tipologie tassativamente previste dall'art. 17, c. 1, lett. a), b) e c) della l. n. 196/2009. Tale richiamo è presente nel modello di scheda approvato con la più volte citata delibera dell'Ufficio di presidenza n. 1435/2014.

Inoltre, si evidenzia che le modalità di copertura a cui fanno riferimento le leggi oggetto della presente istruttoria sono sostanzialmente riconducibili a due: nuove entrate previste dalle stesse leggi di spesa e risorse già iscritte nel bilancio 2015.<sup>140</sup>

In particolare, la più frequente modalità di copertura delle spese utilizzata dal legislatore regionale nelle leggi in questione consiste nella riduzione di stanziamenti già iscritti nel bilancio 2015 (v. ad es. l.reg. nn.: 4/2015, 9/2015, 24/2015, 68/2015).

A tale riguardo, nella relazione allegata alla precedente delibera n. 130/2015/RQ, questa Sezione aveva già richiamato il principio, enunciato dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 30/1959 e 272/2011 e ribadito dalla Sezione delle Autonomie, per il quale “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”. La Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2012, ha inoltre affermato che “ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile”.

---

<sup>140</sup> V. allegato 2 alla presente relazione.

Nelle leggi in questione manca l'indicazione del capitolo che costituisce oggetto di riduzione per far fronte agli oneri derivanti dalla legge stessa e, spesso, viene indicata solo l'UPB oggetto di riduzione. In alcuni casi, l'indicazione dei capitoli è contenuta nelle relative schede economico-finanziarie, tuttavia negli atti preparatori non viene fornita nessuna indicazione in merito all'effettiva disponibilità e quantità di risorse su tali capitoli al momento dell'approvazione della legge.

Inoltre, nelle relazioni alle proposte e negli altri atti preparatori non si fa menzione delle tecniche di quantificazione delle nuove esigenze di spesa né si riscontrano accurate verifiche in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge e manca l'indicazione delle ragioni che hanno determinato il surplus di risorse rispetto a quelle necessarie per le finalità cui erano destinate originariamente sulla base della legislazione vigente. Dalle relazioni non si evince pertanto se le disponibilità riscontrate siano dovute ad una decisione del legislatore di revisione degli obiettivi di spesa o a risparmi conseguiti in sede di attuazione delle disposizioni onerose o ad imprecisioni nella quantificazione iniziale degli oneri, a causa delle quali sono state destinate alla loro copertura risorse eccessive rispetto alle oggettive necessità.

## **7.6 Quantificazione degli oneri**

Riguardo alle leggi che contengono la quantificazione degli oneri finanziari derivanti dalle stesse (v. ad es. l.reg. nn.: 14/2015, 16/2015, 21/2015, 24/2015), si è rilevato che le relazioni alle rispettive proposte non contengono l'indicazione degli elementi in base ai quali è avvenuta detta quantificazione.

Al riguardo, si ricorda che l'art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 dispone che nella relazione siano indicati "i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare..." e che la più volte citata delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 1435 del 9 settembre 2014 prevede che la "relazione illustri, tra gli altri elementi, i criteri utilizzati per la quantificazione degli oneri finanziari".

## **7.7 Criticità inerenti alla copertura delle leggi di spesa in materia di società partecipate**

Nel corso della presente analisi sono state rilevate criticità riguardanti le seguenti società partecipate.

### **7.7.1 Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale**

L'art. 14 della l.reg. n. 16/2015 prevede l'istituzione dell'Agenzia regionale per il trasporto pubblico locale e ne regola i compiti e le attività, disponendo altresì che l'Agenzia sia costituita nella forma di società di capitali a responsabilità limitata a partecipazione totale della Regione.

In relazione all'istituzione dell'Agenzia regionale per il TPL, la Sezione osserva che l'istituzione di società di capitali deve essere preventivamente e accuratamente valutata alla luce dei vincoli posti dalla legge 244/2007 ("finanziaria 2008"), su cui da anni questo collegio richiama l'attenzione del Governo regionale.

Tale vincolo è stato peraltro recentemente rafforzato dalla legge di stabilità 2015 (art. 1, commi 611-614, l. 190/2014).

Il quadro normativo attuale prevede l'obbligo di mantenere solo le partecipazioni indispensabili, mentre dalla norma non si desumono alcuna motivazione idonea per l'attribuzione della forma societaria in tale settore.

Inoltre, ai sensi del comma 612 della legge 190/2014, il processo di razionalizzazione deve uniformarsi ai principi, aventi rilevanza di coordinamento della finanza pubblica, di eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni (comma 611, lett. C) e di aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica (comma 611, lett. D).

Sotto tale profilo non risultano le ragioni economiche di vantaggio della creazione del nuovo strumento societario, tenuto conto della preesistenza di altre società del settore quali SVIM e Interporto.

Rilevanti perplessità, che esulano dai profili qui in esame, riguardano anche la prevista mobilità di personale, anche in questo caso senza alcuna indicazione degli oneri.

Peraltro, ai sensi dell'art. 13 del d.l. 223/2006, "le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti in funzione della loro attività non possono svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati".

Anche dal punto di vista fiscale, non sembra essere stato tenuto in debito conto il meccanismo dello split payment previsto dalla legge di stabilità per il 2015 in base al quale le prestazioni dell'Agenzia sarebbero tutte soggette a IVA a carico della Regione, in totale assenza di copertura finanziaria dell'aggravio del 22%.

Al riguardo la Sezione evidenzia come in nessun conto sia stata tenuta dal legislatore regionale l'analoga problematica già rilevata per l'IVA dal collegio dei revisori dei conti e da questa Sezione per la SVIM.

Nella relazione allegata decisione di parifica del rendiconto 2014<sup>141</sup>, questa Sezione ha trattato la problematica relativa alla assoggettabilità a IVA di tutte le attività svolte dalla società SVIM s.p.a., oggetto di interpello n. 910-89/2014 del 9 dicembre 2014 reso dall'Agenzia delle entrate a seguito di domanda presentata dalla stessa società in data 19 maggio 2014, su sollecitazione del Collegio Sindacale, allo scopo di tutelare la stessa società e, di riflesso, la Regione Marche.

L'Agenzia delle Entrate, valorizzando la forma giuridica della società, ha concluso nel senso che la predetta imposta debba essere applicata a tutte le attività realizzate da SVIM s.p.a. con la Regione Marche, comprese quelle relative a progetti connessi a risorse europee, in quanto tali attività non differiscono da quelle poste in essere tra l'amministrazione regionale e contraenti privati terzi.

Perplessità in ordine al trattamento osservato, a fini IVA, in relazione alle prestazioni rese dalla SVIM s.p.a. sono state espresse anche dall'Organo di revisione della Regione Marche<sup>142</sup> a parere del quale la circostanza di essere totalmente partecipata da un Ente pubblico non consente alla SVIM s.p.a. *“di poter svolgere prestazioni di servizi a favore della Regione senza addebito dell'IVA”* per cui, conseguentemente, la Regione, delegando alla società alcune funzioni, *“sostiene di fatto un maggior onere per l'IVA da versare e non recuperabile, non dovuta se tali servizi fossero svolti direttamente”*. Lo stesso Organo ha, pertanto, sollecitato una tempestiva regolarizzazione della posizione della società nei confronti dell'Erario relativamente all'IVA, non addebitata, e conseguentemente non versata per importi superiori alla soglia di rilevanza penale.

Sussistendo dubbi al riguardo, la SVIM s.p.a. ha ritenuto di assoggettare ad IVA l'intera gestione amministrativa e fiscale dell'esercizio 2015 senza, tuttavia, applicare gli effetti del pronunciamento dell'Agenzia delle Entrate sul bilancio 2014 e sugli esercizi pregressi motivando tale scelta sulla non condivisione del pronunciamento suddetto e sulla carenza del presupposto di attività finalizzate al profitto<sup>143</sup>.

In questa prospettiva l'Amministratore Unico della SVIM s.p.a., in occasione dell'Assemblea dei soci del 17 marzo 2015<sup>144</sup>, ha evidenziato che: *“appare ragionevole tentare la via del chiarimento interpretativo in giudizio, allo scopo di ovviare a una interpretazione, quella dell'Agenzia, che allo stato*

---

<sup>141</sup> V. pag. 560 e ss della relazione allegata alla Delibera n. 183/2015/PARI del 17 novembre 2015 di questa Sezione

<sup>142</sup> Cfr. Verbali del Collegio dei Revisori dei Conti della Regione Marche n. 3/2015 e n. 10/2015.

<sup>143</sup> Cfr. Nota integrativa al bilancio al 31/12/2014 Cit.

<sup>144</sup> Nota prot. n. 0529925 del 23/07/2015 – Acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 1996/2015.

*attuale di conoscenza appare fondatamente iniqua; l'interpretazione letterale dell'indirizzo inequivoco dell'Agenzia comporterebbe la messa a bilancio, per l'esercizio 2014, dell'intero importo dovuto negli anni precedenti per IVA non versata. Tale importo, comprensivo di prevedibili sanzioni, salirebbe attorno ed oltre ai 2,5 meuro e affosserebbe pressoché definitivamente la situazione finanziaria della Società. Stanziare una cifra inferiore non risolverebbe il problema e metterebbe egualmente in grave difficoltà il bilancio societario. Di qui la proposta che tuttavia richiede una esplicita indicazione di parte regionale: attuare il sopradetto rispetto del parere dell'Agenzia delle Entrate di che trattasi per il 2015 ma rimandando l'eventuale contraddittorio, e relativo negoziato al momento di un sopravvenuto futuro accertamento fiscale. Restando in ciò impregiudicata l'ipotesi del ricorso legale avverso il pronunciamento dell'Agenzia".*

Quanto alle eventuali ricadute sul bilancio regionale nell'ambito delle verifiche al bilancio di previsione 2015<sup>145</sup> è, peraltro, emerso che l'Amministrazione ha adottato misure prudenziali allocando in un fondo risorse a detta problematica destinate.

Premesso quanto sopra, la Sezione ha sollecitato, nella relazione annessa alla citata decisione di parifica, un'attenta riflessione, anche alla luce delle citate indicazioni dell'Organo di Revisione, da parte della SVIM s.p.a. nonché della amministrazione regionale – che sulla stessa esercita poteri di direzione e coordinamento – anche in relazione alle possibili ricadute sul bilancio regionale ed alla adeguatezza delle misure prudenziali asseritamente poste in essere.

### **7.7.2 Aerdorica s.p.a.**

La l.reg. 16 n. 21/2015 autorizza per l'anno 2015 la spesa nel limite massimo di 3 milioni di euro a favore della società di gestione dell'aeroporto delle Marche Aerdorica s.p.a.

Nonostante il provvedimento legislativo in questione faccia esplicito riferimento ai “limiti e alle modalità previsti dalla normativa statale ed europea”, tuttavia, anche in considerazione del carattere generico della dizione utilizzata dal legislatore regionale (“compensazione degli oneri di servizi pubblico e a fronte degli oneri connessi ai relativi investimenti”), non si evincono dalla relazione alla proposta e dagli altri atti preparatori elementi tali da consentire a questa Sezione la valutazione circa la conformità della spesa autorizzata dalla presente legge al diritto comunitario, che costituisce una problematica che questa Sezione si riserva di esaminare.

Inoltre, la Sezione richiama l'invito rivolto alla Regione in sede di parifica del rendiconto 2014<sup>146</sup> circa l'obbligo di ripetizione delle somme precedentemente erogate ai sensi dell'art. 1, c. 2, della

---

<sup>145</sup> Deliberazione n. 180/2015/FRG cit..

<sup>146</sup> V. pag. 130 della relazione allegata alla Delibera n. 183/2015/PARI del 17 novembre 2015 di questa Sezione.  
128 Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per le Marche – Copertura leggi di spesa 2015

legge regionale 10 settembre 2014, n. 22, in quanto configurate “aiuti di Stato” dalla sentenza della Corte costituzionale n. 179/2015, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della citata disposizione.

E’ bene ribadire che la Sezione ha evidenziato rilevanti criticità gestionali per la società in esame, caratterizzata da una deficiarietà strutturale, dall’assenza di un valido piano industriale in un contesto caratterizzato dalle irregolarità della privatizzazione affermate nel parere di ENAC al competente Ministero.



# **ALLEGATO 1: ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015**

**Allegato 1 – Elenco delle leggi della Regione Marche pubblicate nell'anno 2015**

<b>Legge regionale</b>	<b>Titolo</b>	<b>B.U.R.</b>	<b>Iniziativa</b>	<b>Pdl n.</b>
Statutaria 2 luglio 2015, n. 4	Modifiche alla legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1 “Statuto della Regione Marche”	2 luglio 2015, n. 2 Edizione speciale	Consigliere	353/13
			Giunta regionale	395/14
			Consigliere	443/14
			Consiglieri	449/14
15 gennaio 2015, n. 1	Modifiche alla legge regionale 26 marzo 2012, n. 3 “Disciplina Regionale della valutazione di impatto ambientale - VIA”	22 gennaio 2015, n. 7	Giunta regionale	444/14
			Consiglieri	242/12
			Giunta regionale	330/13
			Consigliere	331/13
11 febbraio 2015, n. 2	Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l'anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”	12 febbraio 2015, n. 13	Giunta regionale	467/15
16 febbraio 2015, n. 3	Legge di innovazione e semplificazione amministrativa	26 febbraio 2015, n. 17	Giunta regionale	229/12
			Consigliere	204/12
16 febbraio 2015, n. 4	Nuove norme in materia di servizio farmaceutico	26 febbraio 2015, n. 17	Consiglieri	232/12
			Consigliere	200/12
20 febbraio 2015, n. 5	Modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 “Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale”	5 marzo 2015, n. 19	Consiglieri	141/11
			Consigliere	209/12
			Consiglieri	219/12
			Consigliere	300/13
			Consiglieri	347/13
			Consigliere	439/14
9 marzo 2015, n. 6	Riconoscimento dell'agricoltore come custode dell'ambiente e del territorio	19 marzo 2015, n. 24	Consiglieri	425/14
9 marzo 2015, n. 7	Modifiche alla legge regionale 16 luglio 2007, n. 8 “Disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979 e dell'articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 ‘Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio’ e modifica alla 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”	19 marzo 2015, n. 24	Consigliere	461/14
9 marzo 2015, n. 8	Modifiche alla legge regionale 10 aprile 2007, n. 4 “Disciplina del Consiglio delle autonomie locali	19 marzo 2015, n. 24	Consigliere	473/15
24 marzo 2015, n. 9	Disposizioni in materia di prevenzione, diagnosi precoce e cura del diabete mellito	2 aprile 2015, n. 27	Giunta regionale	454/14
			Consiglieri	455/14

24 marzo 2015, n. 10	Modifica alla legge regionale 26 giugno 2008, n. 15 “Disciplina del Consiglio regionale dell’economia e del lavoro (CREL)”	2 aprile 2015, n. 27	Consigliere	475/15
24 marzo 2015, n. 11	Disposizioni per l’istituzione della Banca regionale della terra e per favorire l’occupazione nel settore agricolo	2 aprile 2015, n. 27	Consiglieri	413/14
1 aprile 2015, n. 12	Disposizioni urgenti per le elezioni regionali e gli adempimenti di fine legislatura	2 aprile 2015, n. 27	Giunta regionale	483/15
3 aprile 2015, n. 13	Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative esercitate dalle Province	16 aprile 2015, n. 33	Giunta regionale	470/15
			Consigliere	252/12
13 aprile 2015, n. 14	Riordino della disciplina relativa al Collegio dei revisori dei conti della Regione Marche	13 aprile 2015, n. 32	Consiglieri	465/15
13 aprile 2015, n. 15	Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”. Attuazione dell’articolo 22 della l.r. 37/2014	13 aprile 2015, n. 32	Giunta regionale	485/15
13 aprile 2015, n. 16	Disposizioni di aggiornamento della legislazione regionale modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione. Legge finanziaria 2015” e alla legge regionale 30 dicembre 2014, n. 37 “Bilancio di previsione per l’anno 2015 ed adozione del bilancio pluriennale per il triennio 2015/2017”	13 aprile 2015, n. 32	Giunta regionale	486/15
20 aprile 2015, n. 17	Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia	30 aprile 2015, n. 37	Giunta regionale	462/14
			Consiglieri	1/10
			Consiglieri	106/11
			Consiglieri	451/14
			Consiglieri	360/13
			Consiglieri	337/13
			Consigliere	128/11
			Consigliere	31/10
20 aprile 2015, n. 18	Modifiche alla legge regionale 20 gennaio 1997, n. 10 “Norme in materia di animali da affezione e prevenzione del randagismo”	30 aprile 2015, n. 37	Consigliere	321/13
			Consiglieri	482/15
			Consiglieri	325/13
			Consigliere	283/13
20 aprile 2015, n. 19	Norme in materia di esercizio e controllo degli impianti termici degli edifici	30 aprile 2015, n. 37	Consigliere	213/12
			Giunta regionale	477/15
3 agosto 2015, n. 20	Modifica alla legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 “Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione”	6 agosto 2015, n. 65	Consiglieri	2/15

16 settembre 2015, n. 21	Disposizioni urgenti in materia di trasporti e sanità e modifiche della legge regionale 30 dicembre 2014, n. 36 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015/2017 della Regione (Legge finanziaria 2015)” e della legge regionale 4 dicembre 2014, n. 33 “Assestamento del bilancio 2014”	17 settembre 2015, n. 81	Giunta regionale	8/15
21 settembre 2015, n. 22	Modifica alla legge regionale 13 marzo 1995, n. 23 "Disposizioni in materia di trattamento indennitario dei Consiglieri Regionali"	1 ottobre 2015, n. 85	Consiglieri	1/15
21 settembre 2015, n. 23	Disposizioni urgenti sugli Enti regionali per il diritto allo studio universitario (ERSU)	1 ottobre 2015, n. 85	Giunta regionale	3/15
8 ottobre 2015, n. 24	Modifiche alla legge regionale 10 agosto 1988, n. 34 “Finanziamento delle attività dei gruppi consiliari”, alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 "Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione” e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 “Riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale”	22 ottobre 2015, n. 94	Consiglieri	10/15
			Consiglieri	4/15
21 ottobre 2015, n. 25	Modifica alla legge regionale 16 gennaio 1995, n. 10 “Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche”	22 ottobre 2015, n. 94	Consigliere	14/15
27 novembre 2015, n. 26	Modifica alla legge regionale 22 aprile 2013, n. 6 “Disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico regionale e locale”	10 dicembre 2015, n. 111	Giunta regionale	16/15
4 dicembre 2015, n. 27	Rendiconto generale della Regione per l'anno 2014	Supplemento n. 10 al BUR n. 113 del 17/12/2015	Giunta regionale	6/15
21 dicembre 2015, n. 28	Assestamento del bilancio 2015 e pluriennale 2015/2017	Supplemento n. 11 al BUR n. 115 del 23/12/2015	Giunta regionale	21/15
21 dicembre 2015, n. 29	Modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2012, n. 41 “Norme per la pubblicità e la trasparenza della situazione patrimoniale dei componenti gli organi della Regione, dei titolari di cariche in istituti regionali di garanzia e di cariche direttive in enti o società”	30 dicembre 2015, n. 119	Consigliere	19/15
28 dicembre 2015, n. 30	Disposizioni per la formazione del bilancio 2016/2018 della Regione Marche (Legge di stabilità 2016)	Supplemento n. 12 al BUR n. 119 del 30 dicembre 2015	Giunta regionale	23/15
28 dicembre 2015, n. 31	Bilancio di previsione 2016/2018	Supplemento n. 12 al BUR n. 119 del 30 dicembre 2015	Giunta regionale	24/15
28 dicembre 2015, n. 32	Misure urgenti di adeguamento della legislazione regionale	Supplemento n. 12 al BUR n. 119 del 30 dicembre 2015	Consiglieri	25/15

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 NEL 2015**

**Allegato 2: Modalità di copertura delle leggi regionali pubblicate nel 2015 esaminate nella relazione**

<b>LEGGE REGIONALE</b>	<b>CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA</b>	<b>MODALITÀ DI COPERTURA PREVISTE DALLA LEGGE</b>	<b>LEGGE NON CONTENENTE NÉ CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA NÉ DISPOSIZIONI DI SPESA</b>
Statutaria 2 luglio 2015, n. 4	X		
15 gennaio 2015, n. 1			X
11 febbraio 2015, n. 2		Recupero di fondi comunitari rendicontati ai fini FESR per progetti coerenti	
16 febbraio 2015, n. 3		Entrate pervenute alla regione a titolo di oneri istruttori	
16 febbraio 2015, n. 4		Quota parte delle risorse assegnate alla Regione a titolo di Fondo sanitario regionale	
20 febbraio 2015, n. 5	X		
9 marzo 2015, n. 6	X		
9 marzo 2015, n. 7	X		
9 marzo 2015, n. 8			X
24 marzo 2015, n. 9		Quota parte delle risorse assegnate annualmente a titolo di ripartizione del fondo sanitario	
24 marzo 2015, n. 10			X
24 marzo 2015, n. 11	X		
1 aprile 2015, n. 12	Attestazione di assenza oneri, ma manca clausola invarianza finanziaria		
3 aprile 2015, n. 13		Risorse allocate nel bilancio di previsione 2015 connesse alle funzioni trasferite alla Regione	
13 aprile 2015, n. 14		Per l'anno 2015: risorse che si rendono disponibili a seguito dell'abrogazione della l.r. n. 40/2012 iscritte nell'UPB 10501. Per gli anni 2016-2017 la scheda economico-finanziaria fa riferimento a quota parte risorse proprie della Regione	
13 aprile 2015, n. 15		Riduzione stanziamento di competenza e di cassa dello stato di previsione della spesa del Bilancio 2015 (UPB 20829)	
13 aprile 2015, n. 16		Art. 4: economie vincolate iscritte nello stato prev. spesa del bilancio 2015 (UPB 42604)	
		Art. 14: non è prevista la modalità di copertura dalla legge, ma la scheda fa riferimento a "riduzione di precedente autorizzazione di spesa"	

		Art. 16: riduzione stanziamento dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 (UPB 31605)	
		Art. 17: riduzione stanziamento dello stato di previsione della spesa del bilancio 2015 (UPB 30906)	
		Art. 18: risorse rimborsate dai GAL, iscritte a carico dell'UPB 30301 dello stato di prev. entrata	
		Art. 19: non è prevista la modalità di copertura dalla legge, ma la scheda fa riferimento a varie modalità di copertura	
		Art. 20: non è prevista la modalità di copertura	
		Art. 21: non è prevista la modalità di copertura dalla legge, ma la scheda fa riferimento a "variazione stato di prev. entrata".	
		Art. 22: non è prevista la modalità di copertura dalla legge, ma nella scheda vengono indicati i relativi capitoli in entrata e spesa.	
20 aprile 2015, n. 17			X
20 aprile 2015, n. 18	X		
20 aprile 2015, n. 19		Per il 2017: nuove entrate derivanti dall'applicazione della legge	
3 agosto 2015, n. 20	X		
16 settembre 2015, n. 21		Riduzione di stanziamento già iscritto in UPB 30906 dello stato di previsione spesa del bilancio 2015	
21 settembre 2015, n. 22	X		
21 settembre 2015, n. 23		Attestazione di assenza oneri, ma manca clausola invarianza finanziaria	
8 ottobre 2015, n. 24			

		<p>Per il 2015: riduzione di stanziamento già iscritto in UPB 10101 dello stato di previsione spesa del bilancio 2015 e quota parte delle somme già stanziati nell'UPB 10102 del bilancio 2015.</p> <p>Per 2016-2017: riduzione di stanziamento già iscritto in UPB 10101 dello stato di previsione spesa del bilancio pluriennale 2015-2017 e quota parte delle somme già stanziati nell'UPB 10102 del bilancio pluriennale 2015-2017</p>	
21 ottobre 2015, n. 25	X		
27 novembre 2015, n. 26	X		
04 dicembre 2015, n. 27			X
21 dicembre 2015, n. 28		<p>Art. 9: economie vincolate  Art. 10: copertura non prevista  Art. 12: 10% dei proventi derivanti da tasse di concessione  Art. 16, c. 3: clausola invarianza finanziaria  Art. 16, c. 4: contributo da iscrivere nell'UPB di spesa 10601, ma non sono previste le risorse che finanziano l'incremento di detta UPB  Art. 18: contributo da iscrivere nell'UPB di spesa 42501, ma non sono previste le risorse che finanziano l'incremento di detta UPB  Artt. 20-23: modalità di copertura non previste</p>	
21 dicembre 2015, n. 29			X
28 dicembre 2015, n. 30		Art. 5: copertura degli oneri conseguenti a tutte le autorizzazioni di spesa costituita dalle risorse iscritte nel bilancio di previsione 2016-2018 – stato di previsione dell'entrata	
28 dicembre 2015, n. 32	X		

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 NEL 2015**

**Allegato 3: Oneri finanziari indicati dalle leggi regionali pubblicate nel 2015 esaminate nella relazione**

<b>LEGGE</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>NOTE</b>
2	1.539.500,00				
3					(1)
4					(1) (2)
9					(1)
13					(3)
14	98.167,74				(2)
15	35.000.000,00				
16	22.608.922,14				(4)
19			130.000,00		(5) (6)
21	4.500.000,00				
24	9.245,00	55.570,00	55.570,00		(7)
28					(8)
30					(9)
<b>TOTALE</b>	<b>63.755.834,88</b>	<b>55.570,00</b>	<b>185.570,00</b>		

(1) Oneri non quantificati.

(2) Per gli anni successivi al 2015, rinvio della quantificazione alle leggi di bilancio.

(3) Per l'anno 2015, si provvede "nei limiti delle risorse allocate nel bilancio di previsione 2015 connesse alle funzioni trasferite alla Regione"; per gli anni successivi, rinvio alle leggi regionali di stabilità.

(4) L'importo dell'onere indicato in tabella è al netto della minore spesa, risultante dall'analisi della tabella E allegata alla legge, pari ad euro 16.523.840,29, mentre, nella scheda economico-finanziaria l'importo indicato della minore spesa risulta essere pari ad euro 16.491.820,29.

(5) Per gli anni successivi al 2017, rinvio della quantificazione alle leggi di bilancio

(6) La legge prevede nuove entrate quantificate per il 2017 in euro 511.276,34, per gli anni successivi anche la quantificazione delle entrate è rimessa alle leggi di bilancio.

(7) Gli importi degli oneri indicati in tabella sono al netto delle minori spese derivanti dall'applicazione della legge pari a euro 12.850,00, per il 2015, e ad euro 77.000,00 per gli anni 2016 e 2017.

(8) Gli effetti finanziari delle disposizioni contenute nella legge sull'assestamento del bilancio 2015 sono inclusi fra le variazioni dello stato di previsione dell'Entrata e dello stato di previsione della Spesa disposte dalla stessa legge.

(9) L'art. 2 della l. reg. n. 30/2015 non quantifica le spese autorizzate, ma fa rinvio alle tabelle 1, 2, 3, 4 e 5 allegate alla legge, nelle quali sono indicati gli oneri autorizzati per gli anni 2016, 2017 e 2018. L'art. 4 prevede minori entrate per euro 4.500.000,00 per gli esercizi 2016 e 2017. L'art. 6 autorizza per gli anni 2016, 2017 e 2018 la spesa di euro 3210.000,00.

Fonte: elaborazione Corte dei conti dati desunti dal sito delle norme della Regione Marche <http://www.norme.marche.it>



