



Repubblica italiana del. n. 118/2016/RQ

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 12 maggio 2016

composta dai Magistrati:

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| Maria Giovanna GIORDANO | Presidente |
| Lucilla VALENTE | Consigliere |
| Andrea LUBERTI | Primo Referendario |
| Angelo Maria QUAGLINI | Referendario (relatore) |

Visti gli articoli 100, comma 2, e 81 della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con



modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successivamente modificato e integrato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge di 11 agosto 2014, n. 116;

Visto, in particolare, l'articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, come introdotto dalla legge di conversione e così 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, che prevede l'invio ai Consigli regionali di una relazione annuale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR;

Visti i decreti del 13 febbraio 2014, n. 3/2014 e del 10 marzo 2015, n.1/2015, con cui il Presidente ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

Visto il decreto del 5 novembre 2015, n. 7/2015, con il quale il Presidente ha aggiornato la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo per l'anno 2015;

Vista l'ordinanza del 10 maggio 2016, n.16/2016 con la quale il



Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Dott. Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO

che l'articolo 1, comma 2, della legge 7 dicembre 2012, n. 213 - così come modificato dal decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge di 11 agosto 2014, n. 116 - ha intestato alle Sezioni regionali della Corte dei conti il compito di pronunciarsi *"sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"*, adottando una delibera da trasmettere ai Consigli regionali;

che tale strumento di controllo referente intende garantire il rispetto del principio del pareggio di bilancio introdotto nell'articolo 81 della Costituzione, arricchendo il patrimonio cognitivo dei Consigli regionali in conformità alla collocazione costituzionale della Corte dei conti, quale organo deputato a riferire agli organi assembleari;

che, nel corso dell'anno 2015, con differenti note, è pervenuta a questa Sezione la documentazione concernente gli atti normativi adottati dalla Regione Abruzzo nel 2015;

DELIBERA

di approvare la "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali promulgate nell'anno 2015 dalla Regione



Abruzzo e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”;

DISPONE

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

- ai sensi del comma 2, dell'articolo 1, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, così come convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, al Consiglio della Regione Abruzzo nella persona del suo Presidente;
- ai sensi del comma 8, dell'articolo 1, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, così come convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 12 maggio 2016.



L'Estensore

Angelo Maria QUAGLINI

Presidente

Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il **16 MAG. 2016**

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella Giammaria

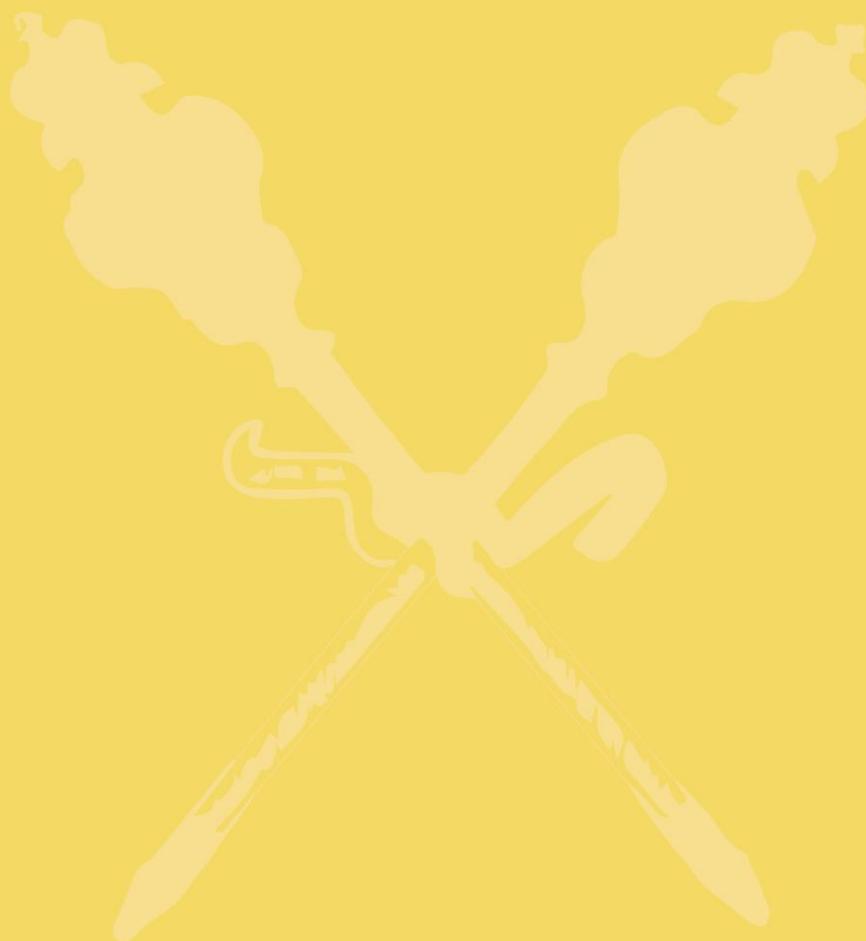


CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE
COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE
DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

Leggi regionali promulgate nell'anno 2015



Magistrato Istruttore:
Angelo Maria QUAGLINI

Supporto analisi giuridico-finanziaria
Fabio De Paulis
Chiara Colasacco



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO ABRUZZO

**RELAZIONE ANNUALE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

LEGGI REGIONALI ANNO 2015

INDICE

| | |
|---|----|
| Sintesi e principali conclusioni..... | 5 |
| 1 Premessa | 9 |
| 1.1 Il principio di copertura finanziaria | 9 |
| 1.2 Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti in materia | 10 |
| 2 La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa..... | 12 |
| 2.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari..... | 12 |
| 2.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi..... | 14 |
| 2.3 I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale. | 16 |
| 3 Il principio di copertura nel quadro normativo della Regione Abruzzo..... | 19 |
| 4 L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2015..... | 24 |
| 4.1 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate | 24 |
| 4.2 Disamina delle leggi regionali del 2015..... | 27 |

INDICE DELLE TABELLE

| | |
|---|----|
| Tabella 1 – Applicazione del quadro normativo regionale in tema di copertura..... | 22 |
| Tabella 2 - Sintesi delle forme di copertura adottate..... | 26 |

Sintesi e principali conclusioni

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Consiglio della Regione Abruzzo 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.

Attraverso tale strumento di controllo referente, nella più ampia logica di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica, il legislatore ha inteso arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su una materia ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, nel tentativo di dare maggiore effettività al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 della Costituzione, a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali. Una legislazione di spesa che contempra adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria, garantendo che le scelte politiche prese dall'organo consiliare nella propria autonomia siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione, limitando il rischio che la Regione assuma obbligazione senza i mezzi per farvi fronte.

Nel corso del 2015 la Regione Abruzzo ha approvato 42 provvedimenti legislativi, di cui 22 recanti disposizioni con contenuto oneroso. L'analisi condotta sulla produzione normativa ha messo in luce ripetute criticità, portando alla conferma, sostanzialmente, di tutti i rilievi mossi con il referto 2014; in altre parole la Regione Abruzzo non ha intrapreso le azioni richieste nell'ottica di apportare miglioramenti al quadro normativo e regolamentare regionale in tema di tutela del principio di copertura delle spese, né ha adottato le misure correttive utili a risolvere gli aspetti problematici applicativi evidenziati nel precedente referto di questa Sezione.

In merito al primo aspetto, occorre ribadire la necessità di adeguare il quadro regolamentare per rendere maggiormente cogente l'obbligo di presentazione della relazione tecnica e della scheda finanziaria, sia in sede di presentazione dei progetti di legge sia in occasione dei relativi emendamenti. Tale obbligo appare attualmente depotenziato dal testo dell'art. 59 del Regolamento interno che le richiede solamente "*di norma*". Sarebbe opportuno, inoltre, rendere maggiormente chiara la ripartizione di responsabilità tra promotori dei testi legislativi e uffici tecnici del consiglio, prevedendo che ai primi spetti il compito di quantificare nella relazione tecnica, *ex multis*, gli eventuali oneri derivanti dalle misure, nonché di individuarne la natura e la forma di copertura; la scheda finanziaria svolge il ruolo di fornire una valutazione tecnica delle stime effettuate nella relazione, utili per una piena ponderazione dell'impatto finanziario delle norme sul bilancio e sul

rispetto del principio di copertura. Gli effetti negativi di questa lacuna regolamentare sono ulteriormente amplificati dal frequente ricorso all'approvazione di emendamenti presentati direttamente nel corso della seduta consiliare, senza la previa sospensione del Consiglio, anche quando questi innovano sostanzialmente il testo legislativo, con forti impatti di carattere finanziario. Tale prassi determina effetti rilevanti sia in tema di omogeneità e coerenza interna dei testi normativi, sia in tema di rispetto del vincolo di copertura, in quanto le norme finanziarie vengono approvate sovente in assenza della relazione tecnica, della scheda finanziaria e delle valutazioni di sostenibilità nelle stesse contenute.

Le carenze del quadro regolamentare di riferimento si riverberano, poi, nell'applicazione concreta del principio di copertura. Sotto tale secondo profilo di indagine, come già avvenuto nel referto 2014, l'analisi della produzione normativa regionale ha evidenziato molteplici irregolarità (sulle 22 leggi con impatti finanziari sono state rilevate anomalie nel 73% dei casi) così sintetizzate:

- nei casi più gravi (n. 4 casi), non sono stati considerati i profili potenzialmente onerosi delle leggi e, conseguentemente, la copertura è stata integralmente trascurata. **Particolarmente rilevante è la mancanza di adeguata copertura del disavanzo da esercizi pregressi (€ 455 mln.) nella legge di bilancio 2015;**
- le modalità di quantificazione degli oneri scaturenti dalle norme, salvo rare eccezioni, non vengono mai rese note nelle relazioni tecniche; ciò, nelle ipotesi in cui le disposizioni non si qualificano come autorizzazioni massime di spesa (fattori legislativi), rischia di determinare incertezza nelle forme di copertura adottate, impedendone ogni valutazione di adeguatezza;
- **una quota rilevante di coperture è ottenuta attraverso aumenti apodittici delle entrate privi di elementi giustificativi, oppure mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza alcuna valutazione in merito all'effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi.** Più in dettaglio, sul lato delle entrate si segnala il ricorso – sempre in assenza di motivazione – alla revisione al rialzo delle previsioni di accertamento sui capitoli: "Addizionale IRPEF di cui al D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie"; "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti"; "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio"; "Proventi canonici concessioni acque minerali e termali"; "Quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi a favore delle regioni a statuto ordinario"; "Proventi da beni e servizi"; "Somme derivanti da

sanzioni amministrative per violazione di norme in materia ecologica e di tutela ambientale LL.RR. n. 27/1995 e n. 54/1983 e succ.” (leggi nn. 19, 20, 35, 40 e 42 del 2015). **Questo modus operandi determina uno svilimento dell’obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale;**

- le clausole di salvaguardia, tese a garantire l’effettività delle coperture attraverso meccanismi sostitutivi automatici, sono raramente utilizzate; in alcuni casi (cfr. leggi nn. 12 e 37 del 2015) il testo normativo si limita a subordinare il sostenimento dell’onere al concreto accertamento della maggior entrata individuata come copertura. Tale tecnica legislativa non solo non riflette la natura della clausola di salvaguardia – consistente in un mezzo alternativo che sostituisce in via automatica la fonte di copertura individuata in via primaria – ma favorisce una segmentazione del bilancio, statuendo una relazione tra specifiche entrate e specifiche spesa, non in linea con il principio di unità desumibile dallo stesso art. 81 della Costituzione;
- le leggi regionali che non recano oneri finanziari non contengono sempre la clausola di neutralità finanziaria; inoltre, nei casi in cui è presente, la stessa si riduce ad un mero enunciato testuale, non corroborato da approfondite analisi sull’effettiva assenza di oneri finanziari.

Come noto, nell’esercizio del controllo sulle 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, la Corte dei conti opera in funzione ausiliaria rispetto all’assemblea legislativa regionale, offrendo valutazioni sulle modalità di attuazione dell’obbligo di copertura, al fine di innescare le auspiccate azioni autocorrettive; tuttavia, si richiama l’attenzione sulla circostanza che la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 181/2015) riconosce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la facoltà di sollevare, in sede di giudizio di parifica, questione di legittimità costituzionale delle leggi di spesa che incidono sul rendiconto in corso di esame, in particolare proprio con riferimento ai profili di violazione del principio di copertura ex art. 81 della Costituzione.

Da ultimo, sebbene il fulcro del presente referto sia rappresentato dalla verifica del rispetto del principio di copertura, questa Sezione non può esimersi dal sottolineare come l’esame della produzione normativa regionale del 2015 abbia fatto emergere rilevanti criticità nel rispetto sia del diritto dell’unione europea, sia delle norme della contabilità armonizzata in materia di indebitamento.

Con particolare riferimento al primo aspetto, si segnala che con leggi nn. 1, 19 e 40 del 2015 – disattendendo alle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale (sentenze n. 192/2012, n. 299/2013 e 249/2014) – la Regione Abruzzo ha attribuito ripetutamente contributi alla società di gestione aeroportuale SAGA S.p.A., per un ammontare complessivo rilevante e superiore alla soglia degli aiuti di stato *de minimis*, senza procedere alla necessaria comunicazione della misura alla Commissione. Tale carenza procedurale, come affermato dal Giudice delle leggi (sentenza n. 249/2014), costituisce violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto non consente alla Commissione di vagliare la compatibilità dei contributi concessi con il mercato interno, come richiesto dall'art. 108 del TFUE.

In merito, invece, al rispetto dei vincoli sul ricorso all'indebitamento, questa Sezione rileva che la legge 41/2015 autorizza l'accensione di nuovi prestiti per 100 mln. di euro - con la finalità di coprire la quota di disavanzo riconducibile a mutui autorizzati ma non attivati in passato – in deroga ai requisiti procedurali richiesti dagli artt. 40 e 62 del d.lgs. 118/2011, non avendo la Regione ancora approvato con legge i rendiconti relativi agli esercizi 2013, 2014, 2015. Sul punto, si precisa che le disposizioni del d.lgs. 118/2011 sono direttamente vincolanti per le Regioni a statuto ordinario, essendo “l'armonizzazione dei bilanci pubblici” transitata tra le materie di competenza esclusiva statale, a seguito della riforma costituzionale del 2012.

1 Premessa

1.1 Il principio di copertura finanziaria

L'articolo 81 della Costituzione contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*. Nella versione successiva alla riforma intervenuta con la legge costituzionale 1/2012, il testo dell'articolo, impiegando la parola *“oneri”* anziché *“spese”*, rafforza l'obbligo di copertura in linea con l'orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale, secondo il quale la copertura deve essere prevista per tutte quelle leggi che comunque comportano nuovi o maggiori oneri, non solo in termini di nuove o maggiori spese, ma anche in termini di minori entrate.

Il principio di copertura costituisce un presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012, attraverso la responsabilizzazione delle assemblee legislative rispetto alle grandezze di bilancio.

In questa prospettiva, il principio di copertura di cui all'art. 81 della Costituzione non può essere limitato allo Stato ma si estende alle Regioni a statuto ordinario e alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007), anch'esse tenute a contribuire, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali (C. conti, sez. Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).

Infatti, l'art. 19 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009 prevede: *“le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”*. Il secondo comma chiarisce, altresì, che il vincolo di copertura finanziaria si applica anche al legislatore regionale, in quanto *“...le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

L'espresso rinvio alle tecniche di copertura finanziaria previste dall'art. 17 per le leggi statali implica che le Regioni sono tenute ad uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi

ed alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost (C. conti, sez. Autonomie, delibera n. 10/2013/INPR).

1.2 Le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti in materia

L'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, ha stabilito che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti adottano le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali. Estendendo alle Regioni l'ambito di applicazione di un istituto sinora modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, la nuova attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti.

La relazione delle Sezioni regionali della Corte dei conti (annuale e non quadrimestrale come quella prevista per la legislazione dello Stato dalla analoga disposizione introdotta dall'art. 7, comma 6 della legge n. 362 del 1988, recepita ed integrata dall'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009) è indirizzata al Consiglio regionale ed ha ad oggetto la tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate, nonché le tecniche di quantificazione degli oneri. Come ha evidenziato la Sezione Autonomie *“con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione, la riforma mira soprattutto ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei Consigli regionali su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (delibera n. 10/2013/INPR). La funzione di ausilio all'organo legislativo svolta dalla relazione sulla copertura è stata riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), secondo la quale l'attività di referto in materia svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti *“risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e*

amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)”.

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

2 La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa

Nel presente capitolo viene riepilogato il quadro normativo di riferimento e le relative applicazioni giurisprudenziali in tema di modalità di copertura delle leggi che prevedono “oneri” a carico del bilancio dei soggetti pubblici.

In via generale, si osserva che la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa presuppone tre distinte fasi di accertamento riguardanti:

- la morfologia giuridica degli oneri finanziari;
- la loro quantificazione;
- l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria.

2.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'art. 21, commi 5 ss., della legge n. 196/2009 individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le tipologie di spesa in “**non rimodulabili**” e “**rimodulabili**”.

Le **prime** sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le spese non rimodulabili sono definite anche «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Al riguardo, l'art. 10, comma 15, D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla L. 15 luglio 2011, n. 111, ha interpretato il secondo e terzo periodo del comma 6 dell'art. 21 della legge n. 196/2009, nel senso che nell'ambito degli oneri inderogabili rientrano esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie, ossia le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione.

Le spese **rimodulabili** si dividono in: a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non

predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Un ulteriore distinguo, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quello tra **spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali**.

La Corte Costituzionale nella richiamata sentenza n. 26/2013 - in tema di leggi regionali di spesa pluriennale - conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 76 del 2000, nel senso che, per le leggi istitutive di **spese continuative e ricorrenti** (caratterizzate cioè da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), è consentito il rinvio dell'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale di previsione (sentenze n. 446 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 1988), mentre per le leggi istitutive di **spese pluriennali** (aventi cioè una consistenza variabile e circoscritta nel tempo) è richiesta, al pari di ogni altra legge che produce nuovi o maggiori oneri, la esplicita indicazione non solo dei mezzi di copertura e della specifica clausola di salvaguardia, ma anche dell'onere per l'esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi (superando così la logica che aveva ispirato le storiche pronunce n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio).

La distinzione tra spese continuative e pluriennali, e relative modalità di copertura, è oggi accolta anche dall'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 in base al quale: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 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”*.

2.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi

Questa operazione consiste nell'individuazione, attraverso processi di stima attendibili, dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio; oltre agli aspetti quantitativi, la valutazione in commento è finalizzata a stimare la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio. La Corte costituzionale, in merito alla quantificazione degli oneri finanziari di un intervento di spesa, ha stabilito che essa è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (sentenza n. 106/2011), quanto nel caso in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (sentenza n. 115/2012).

L'operazione di "quantificazione degli oneri", per non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., deve essere oggetto di particolare attenzione da parte dell'Amministrazione regionale sia a livello normativo, con specifiche previsioni nella legge di contabilità, sia in sede di attuazione, ogni qualvolta viene approvata una legge che introduce nuovi o maggiori oneri.

A livello normativo, ovvero in sede di adeguamento dell'ordinamento contabile dell'ente regione ai principi costituzionali dell'equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, particolare attenzione dovrà essere prestata a tre istituti previsti dalla legge n. 196/09:

A. **La relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge.** La Corte Costituzionale ha chiarito che verrebbe violato il principio della copertura se gli oneri autorizzati con legge venissero stimati in modo apodittico, specie in quanto la loro quantificazione non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici. Dunque, è sempre necessaria *“una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio”* (C. Cost., sentenza n. 26/2013).

La funzione della relazione tecnica non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa regionale deve *“necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di*

ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio” (C. Conti, sez. Aut., del. n. 10/2013/INPR).

- B. La clausola di neutralità finanziaria.** Altro istituto giuridico di particolare rilievo, del quale la normativa regionale di contabilità deve tenere conto per poter dare attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost., è quello della c.d. clausola di neutralità finanziaria disciplinata dall'art. 17, comma 7, della l. n. 196/09. La legge, in particolare, stabilisce che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime. La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12”*. La Corte Costituzionale ha più volte ribadito che non *“si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (C. Cost. sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). In altri termini, la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura.
- C. La clausola di salvaguardia.** Sul punto, la legge n. 196/09 (al comma 10, dell'art. 17 cit.) stabilisce che *“le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi”*, con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti (c.d. clausola di salvaguardia). Dunque, l'onere deve essere obbligatoriamente configurato *“o come limite massimo di spesa o come semplice previsione (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, è previsto l'obbligo di una clausola di salvaguardia della legge per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture”* (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR). Quindi, anche alle leggi regionali di spesa, si estende

“l’applicazione della citata clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l’onere e la relativa copertura attraverso l’adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. In tale ottica, il comma 12 dell’art. 17 della legge n. 196/2009 prescrive che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, deve avere carattere effettivo ed automatico, nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l’immediato rientro dalla scoperta in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa” (C. conti, sez. Aut. del. n. 2/2013/INPR).

2.3 I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale.

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l’intero titolo V (artt. 17-18-19) alla “copertura delle leggi finanziarie”. In particolare, l’art. 17 della legge cit., al primo comma, recita che *“in attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa”*.

L’operazione di individuazione dei mezzi di copertura deve essere ancorata a criteri che, alla stregua delle pronunce del Giudice delle leggi, sono espressione del precetto costituzionale più volte richiamato. In particolare, l’operazione deve avvenire sulla scorta dei seguenti criteri.

- a. Le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una “esplicita indicazione” del relativo mezzo di copertura (C. Cost., sentenza n. 26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze nn. 386 e 213 del 2008, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958).
- b. La copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (C. Cost., sentenza n. 70/2012, nn. 106 e 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213/2008, n. 384/1991 e n. 1/1966).

Il principio di credibilità di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della idoneità della tecnica di copertura scelta; infatti, la tecnica di copertura per essere credibile deve essere ragionevolmente argomentata secondo le regole dell’esperienza e della pratica contabile (C. conti, Sez. Riun. in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).

Per contro, non è consentita la c.d. copertura ex post, in quanto quest'ultima non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio (in questo senso, C. Cost., sentenza n. 26/2013). L'obbligo di copertura va, infatti, costituzionalmente risolto ex ante. In questo senso, la copertura di spese mediante crediti futuri è da ritenere tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, C. Cost. sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970).

- c. La copertura di nuove spese deve essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza “*in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare*” in esercizi futuri (*ex multis*, C. Cost., sentenze n. 192/2012, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto dei presupposti posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime.

La copertura finanziaria, d'altra parte, non può avvenire facendo riferimento ad una entrata aleatoria, del tutto incerta nell'an e nel quando (C. Cost. sentenza n. 13/1987), e tale deve ritenersi anche la copertura di oneri attuali mediante entrate future qualora la stessa non tenga conto dei costi da sostenere per l'anticipazione delle entrate medesime (C. Cost. sentenze n. 213/2008 e n. 54/1983). Deve, del pari, ritenersi illegittima la legge regionale che preveda entrate di incerta consistenza a copertura di spese certe (C. Cost. sentenza n. 36/1961).

- d. L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve avvenire nel rispetto del principio di tassatività fissato dall'art. 17 della legge di contabilità di stato (l. n. 196/09). Detto principio, di cui si è detti in precedenza, è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. La Sezione delle Autonomie ribadisce che il principio di tassatività dei mezzi di copertura è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e, pertanto, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196/09, ossia: a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196/2009, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di

accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; 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.

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

3 Il principio di copertura nel quadro normativo della Regione Abruzzo

Nell'ambito della propria autonomia, ciascuna Regione deve prevedere uno specifico *corpus* normativo che disciplini, in linea con il principio generale dell'art. 81 Cost. e con la relativa giurisprudenza costituzionale, le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa.

Con riferimento alla Regione Abruzzo, tale quadro normativo è costituito dall'art. 27 della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3, integrata dal Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, approvato con deliberazione del Consiglio stesso del 12 ottobre 2010, n. 56/2.

Il citato art. 27 elenca, al primo comma i mezzi di copertura consentiti che, in linea con l'art. 17 della legge n. 196/2009, sono costituiti da: a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali di cui all'art. 21; b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; c) riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria; d) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, restando escluso che eventuali entrate in conto capitale vengano utilizzate per la copertura di spese correnti.

Il secondo comma del medesimo art. 27 affronta il problema della quantificazione degli oneri disponendo che “i progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate sono corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi che s'intendono conseguire con il provvedimento. Nella relazione sono, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge”.

Detta prescrizione trova attuazione negli articoli 58 e 59 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio; il primo intesta l'iniziativa legislativa “a ciascun consigliere, alla Giunta regionale, ai Consigli dei Comuni in numero non inferiore a cinque, ai Consigli delle Province, ai Consigli delle Comunità Montane in numero non inferiore a due, al Consiglio delle Autonomie locali e agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila”, mentre il successivo art. 59, comma 3 impone che “i progetti di legge e di regolamento che comportano nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, indicano i mezzi per farvi fronte e sono corredati, di norma, da una relazione tecnico-finanziaria che dà conto dei metodi alla base della quantificazione degli oneri e delle modalità della loro copertura con le conseguenti

variazioni di bilancio. La relazione tecnico-finanziaria è predisposta dalla struttura regionale competente".

Il quadro di riferimento è infine completato dall'art. 97 del regolamento che estende l'obbligo della relazione anche agli emendamenti e subemendamenti; più precisamente, la citata norma, al comma 1, prevede che *"articoli aggiuntivi, emendamenti e subemendamenti che importano maggiori spese o diminuzioni di entrate, presentati ai sensi del comma 3 dell'art. 96, sono corredati dalla relazione tecnica sulla copertura finanziaria, redatta dalla competente struttura del Consiglio regionale e sono trasmessi alla Commissione consiliare competente in materia di bilancio e programmazione perché siano esaminati e valutati nelle loro conseguenze finanziarie"*. L'obbligo di indicazione dei mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese ovvero alle minori entrate è reso cogente dal medesimo art. 59, comma 4, del Regolamento interno in base al quale *"Se i progetti di legge e di regolamento non indicano i mezzi per fare fronte alle nuove o maggiori spese ovvero alle minori entrate, il Presidente del Consiglio invita il proponente ad apportare entro il termine di trenta giorni le dovute integrazioni. Decorso inutilmente il termine assegnato, il progetto è dichiarato improcedibile dal Presidente del Consiglio"*¹. Inoltre, per gli emendamenti presentati direttamente nel corso della seduta consiliare, il comma 3 dell'art. 97 del Regolamento prevede che *"Quando articoli aggiuntivi, emendamenti e subemendamenti presentati ai sensi del comma 4 dell'art. 96 importano maggiori spese o minori di entrate, il Consiglio è sospeso e la Commissione competente in materia di bilancio e programmazione è convocata d'ufficio in coincidenza con la sospensione della seduta del Consiglio; la Commissione esprime il proprio parere immediatamente e, ove il Presidente del Consiglio lo ritenga necessario, entro quarantotto ore. In tal caso, la seduta del Consiglio è aggiornata all'esito della trasmissione del parere"*.

La prassi applicativa del quadro normativo precedentemente descritto ha portato all'individuazione di due distinti documenti di accompagnamento ai progetti di legge:

- la "relazione tecnica" che deve essere redatta dal soggetto che propone la disposizione e deve contenere, oltre alla relazione illustrativa del progetto di legge, anche le informazioni inerenti alla tipologia degli oneri finanziari, alla loro quantificazione e alle relative modalità di copertura;
- la "scheda finanziaria", predisposta dalla competente struttura regionale, finalizzata a fornire un'ulteriore valutazione dei profili finanziari delle norme proposte. Al riguardo, la struttura regionale competente per la compilazione della scheda finanziaria è individuata nel Servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio, deputato a

¹ La mancanza della relazione tecnica finanziaria non comporta l'intervento del Presidente del Consiglio.

curare “su richiesta delle Commissioni consiliari, ricerche ed analisi di fattibilità (ex ante) delle proposte di legge sotto il profilo economico, finanziario e sociale [nonché a curare] la raccolta degli elementi necessari per la quantificazione delle entrate e degli oneri relativi alla finanza della Regione e per la verifica delle leggi in corso di gestione. Coordina inoltre le attività di analisi relative agli effetti finanziari delle leggi, dei progetti di legge e degli altri atti normativi, anche con riferimento al rispetto degli equilibri di finanza pubblica definiti dallo Stato e dall’Unione europea”. La prassi dei lavori consiliari ha tuttavia introdotto un collegamento anche con gli uffici della Giunta regionale servizio bilancio, affinché venga reso un parere preventivo di conformità alle prescrizioni contenute nell’art. 27 della legge regionale n. 3 del 2002.

Il reticolo normativo precedentemente descritto continua a presentare alcune criticità rispetto alla finalità di garantire una piena attuazione al principio di copertura di cui all’art. 81 Cost., già messe in evidenza nel referto per il 2014; tali aspetti critici attengono sia all’impostazione generale sia alle prassi operative desumibili dall’analisi della produzione normativa regionale.

Con riferimento all’analisi di adeguatezza dell’assetto normativo, preme a questa Sezione sottolineare tre aspetti. In primo luogo, si ritiene opportuno, al fine di eliminare incertezza e dubbi interpretativi, un intervento chiarificatore in merito alla ripartizione delle funzioni in tema di valutazione dell’onerosità delle leggi e della relativa copertura, tra soggetto proponente l’iniziativa legislativa e struttura regionale competente alla valutazione degli aspetti finanziari. Suscita, in secondo luogo, forti perplessità, come già sottolineato da questa Sezione nei referti 2013 e 2014, la circostanza che l’obbligo della relazione tecnica risulti depotenziato dal testo dell’art. 59, comma 3 del Regolamento, in base al quale esso costituisce un adempimento dovuto solo “di norma”. Non sono peraltro esplicitati gli interessi pubblici che possano indurre a ritenere superfluo tale adempimento, stante la matrice costituzionale dello stesso. Infine, l’effettività dell’obbligo di presentazione della relazione tecnica appare ulteriormente minata dal fatto che il potere del Presidente del Consiglio di invitare il proponente di un progetto di legge a provvedere alle necessarie integrazioni è limitato alle ipotesi in cui non siano indicati “i mezzi per fare fronte alle nuove o maggiori spese ovvero alle minori entrate”. Tale potere, tuttavia, dovrebbe essere esercitato non solo laddove il progetto di legge non indichi le fonti di copertura *tout court*, ma anche quando la copertura sia insufficiente ovvero non sia corredata da un’adeguata e completa preventiva quantificazione.

E’ pertanto auspicabile che si proceda ad una modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale al fine di rendere pienamente cogente, per ogni intervento legislativo o emendamento

intervenuto nel corso dell'iter di approvazione, l'obbligo di allegare la relazione tecnica e la scheda finanziaria recanti la quantificazione degli oneri, la metodologia impiegata per il calcolo e le forme di copertura approntate. Tale obbligo dovrebbe inoltre essere corroborato da un'estensione del potere del Presidente del Consiglio regionale di richiedere l'integrazione della relazione, a pena di improcedibilità, in tutti i casi in cui la stessa risulti incompleta o insufficiente.

Passando ora alla valutazione delle prassi operative, questa Sezione ha riscontrato ricorrenti violazioni del quadro normativo descritto, soprattutto in presenza di emendamenti. In particolare, dei 22 disegni di legge recanti oneri finanziari solamente in un caso non è stata presentata la relazione tecnica di accompagnamento e la scheda finanziaria (trattasi della legge n. 38 del 2015 che è stata approvata con un contenuto totalmente diverso dal progetto legislativo iniziale); diversamente, in merito ai 17 disegni di legge soggetti ad emendamenti in 12 casi non è stata presentata la relazione tecnica di accompagnamento e in 14 la scheda finanziaria. Foriero di notevoli criticità, sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura, appare il costante ricorso all'approvazione di emendamenti presentati direttamente nel corso della seduta consiliare, anche quando questi innovano sostanzialmente il testo legislativo con forti impatti di carattere finanziario; tale prassi, non in linea con la previsione di sospensione del Consiglio *ex art. 97* del Regolamento, determina gravi conseguenze sul rispetto del vincolo di copertura, in quanto le norme finanziarie vengono approvate prive della relazione tecnica, della scheda finanziaria e delle relative valutazioni di sostenibilità nelle stesse contenute. Tale violazione è stata riscontrata in 15 casi sulle 22 leggi regionali recanti oneri, come mostrato nella seguente tabella.

Tabella 1 – Applicazione del quadro normativo regionale in tema di copertura

| Legge N. | Disegno di legge | | Emendamenti | | | |
|----------|-------------------|--------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|
| | Relazione tecnica | Scheda Finanziaria | Presenza emendamenti | Relazione tecnica su emendamenti | Scheda Finanziaria su emendamenti | Testo modificato direttamente nel corso della seduta consiliare |
| 1 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 2 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 3 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 5 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 8 | SI | SI | | | | |
| 9 | SI | SI | X | SI | SI | |
| 12 | SI | SI | | | | |
| 14 | SI | SI | X | NO | NO | SI |

| | | | | | | |
|----|----|----|---|----|----|----|
| 16 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 19 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 20 | SI | SI | X | SI | SI | SI |
| 21 | SI | SI | | | | |
| 22 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 24 | SI | SI | | | | |
| 28 | SI | SI | X | SI | SI | SI |
| 32 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 35 | SI | SI | | | | |
| 37 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 38 | | | X | NO | NO | SI |
| 40 | SI | SI | X | SI | NO | SI |
| 41 | SI | SI | X | NO | NO | SI |
| 42 | SI | SI | X | SI | NO | SI |

4 L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2015.

Nel corso del 2015 il Consiglio della Regione Abruzzo ha approvato n. 42 leggi, di cui 22 recanti oneri finanziari e 20 prive di impatto finanziario. Nel prosieguo del presente capitolo si forniscono indicazioni generali in merito alle modalità di copertura utilizzate (par. 4.1), per poi passare alla disamina delle singole leggi (par. 4.2).

4.1 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate

L'analisi delle modalità di copertura utilizzate conferma le criticità e le irregolarità già oggetto di rilievo nelle precedenti deliberazioni di questa Sezione in materia (cfr. SRCABR/374/2013/RQ, SRCABR/246/2014/RQ e SRCABR/189/2015/RQ).

In particolare, si segnala che, sui 22 provvedimenti legislativi recanti oneri, sono state riscontrate violazioni del principio di copertura in 17 casi; la successiva tabella sintetizza le risultanze del controllo effettuato, mettendo in evidenza, per ciascuna legge, gli oneri complessivi dalla stessa scaturenti e le forme di copertura utilizzate, ove previste.

Dall'analisi condotta sui singoli provvedimenti legislativi sono emerse le seguenti principali irregolarità:

- nei casi più gravi (n. 4 casi), non sono stati considerati i profili potenzialmente onerosi delle leggi e, conseguentemente, la copertura è stata integralmente trascurata. Particolarmente rilevante è la mancanza di adeguata copertura del disavanzo da esercizi pregressi (€ 455 mln.) nella legge di bilancio per il 2015-2017;
- le modalità di quantificazione degli oneri scaturenti dalle norme, salvo rare eccezioni, non vengono mai rese note nelle relazioni tecniche; ciò, nelle ipotesi in cui le disposizioni non si qualificano come autorizzazioni massime di spesa (fattori legislativi), rischia di determinare incertezza nelle forme di copertura adottate, impedendone ogni valutazione di adeguatezza;
- una quota rilevante di coperture è ottenuta attraverso aumenti apodittici delle entrate privi di elementi giustificativi, oppure mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa senza alcuna valutazione in merito all'effettiva disponibilità di stanziamenti e alla riducibilità degli stessi. Più in dettaglio, sul lato delle entrate si segnala il ricorso – sempre in assenza di motivazione – alla revisione al rialzo delle previsioni di accertamento sui capitoli:

"Addizionale IRPEF di cui al D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie"; "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti"; "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio"; "Proventi canonici concessioni acque minerali e termali"; "Quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi a favore delle regioni a statuto ordinario"; "Proventi da beni e servizi"; "Somme derivanti da sanzioni amministrative per violazione di norme in materia ecologica e di tutela ambientale LL.RR. n. 27/1995 e n. 54/1983 e succ." (leggi nn. 19, 20, 35, 40 e 42 del 2015). Questo *modus operandi* determina uno svilimento dell'obbligo di copertura, dequalificandolo da strumento a presidio degli equilibri di bilancio della Regione a mero artificio contabile di carattere formale;

- nei casi in cui la copertura riveste la forma della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, risultano spesso carenti le informazioni sulla sostenibilità finanziaria delle variazioni in diminuzione sui capitoli di spesa utilizzati per la copertura; in sintesi, affinché la riduzione di spese possa rappresentare una forma di copertura attendibile è necessario che la stessa rifletta l'effettiva disponibilità di risorse sui capitoli incisi;
- le clausole di salvaguardia, tese a garantire l'effettività delle coperture attraverso meccanismi sostitutivi automatici, sono raramente utilizzate; in alcuni casi (cfr. leggi nn. 12 e 37 del 2015) il testo normativo si limita a subordinare il sostenimento dell'onere al concreto accertamento della maggior entrata individuata come copertura. Tale tecnica legislativa non solo non riflette la natura della clausola di salvaguardia – consistente in un mezzo alternativo che sostituisce in via automatica la fonte di copertura individuata in via primaria – ma favorisce una segmentazione del bilancio, statuendo una relazione tra specifiche entrate e specifiche spesa, non in linea con il principio di unità desumibile dallo stesso art. 81 della Costituzione;
- le leggi regionali che non recano oneri finanziari non contengono sempre la clausola di neutralità finanziaria; inoltre, nei casi in cui è presente, la stessa si riduce ad un mero enunciato testuale, non corroborato da approfondite analisi sull'effettiva assenza di oneri finanziari.

Tabella 2 - Sintesi delle forme di copertura adottate

| Legge N. | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|---------------|-------------------------|----------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| 1 | non quantificati | | | | X |
| 2 | € 2.154.494,00 | | € 2.154.494,00 | | |
| 3 | € 454.964.094,21 | | € 5.000.000,00 | | € 449.964.094,21 |
| 5 | non quantificati | | X | | X |
| 8 | € 18.000,00 | | € 18.000,00 | | |
| 14 | non quantificati | | | | X |
| 16 | € 50.000,00 | | € 50.000,00 | | |
| 19 | € 7.000.000,00 | | | € 7.000.000,00 | |
| 20 | € 5.940.000,00 | | € 1.500.000,00 | € 4.440.000,00 | |
| 21 | € 8.500.000,00 | | € 8.500.000,00 | | |
| 28 | € 1.700.000,00 | | € 700.000,00 | € 1.000.000,00 | |
| 32 | € 1.200.000,00 | | € 1.200.000,00 | | |
| 35 | € 1.615.000,00 | | € 930.000,00 | € 685.000,00 | |
| 37 | € 100.000,00 | | | € 100.000,00 | |
| 38 | € 50.000,00 | € 50.000,00 | | | |
| 40 | € 3.450.000,00 | | | € 3.450.000,00 | |
| 41 | € 12.325.000,00 | | € 12.325.000,00 | | |
| 42 | € 4.367.000,00 | | € 3.177.000,00 | € 1.190.000,00 | |
| Totale | € 503.433.588,21 | € 50.000,00 | € 35.554.494,00 | € 17.865.000,00 | € 449.964.094,21 |

4.2 Disamina delle leggi regionali del 2015

L.R. 1/2015

Proroga termini e altre disposizioni urgenti.

La legge regionale (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 16/3 del 23 dicembre 2014, pubblicata nel BUR n. 14 gennaio 2015, n. 2 ed entrata in vigore il 15 gennaio 2015) interviene nella modifica e nella proroga di termini di disposizioni vigenti, tra cui il termine per il recupero abitativo dei sottotetti, la modifica della disciplina della professione di maestro di sci, la proroga dell'accreditamento delle strutture socio sanitarie, la proroga delle concessioni e contratti di servizio di trasporto pubblico locale .

L'art. 5, prevede, al fine di promuovere interventi di sostegno e sviluppo dell'aeroporto d'Abruzzo per il raggiungimento di finalità di pubblico interesse, la possibilità di concedere temporanee anticipazioni di liquidità in favore della Società di gestione dello scalo SAGA S.p.A. a titolo oneroso e rimborsabili entro un arco temporale definito. Al fine di ottenere l'anticipazione in esame, la Società SAGA S.p.A., entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge in esame, deve presentare apposita richiesta alla Regione Abruzzo corredata da un piano industriale quinquennale e relativo piano economico-finanziario asseverato dagli organi di controllo interno e di revisione contabile. Ai finanziamenti erogati dalla Regione si applica il vincolo di postergazione rispetto alla soddisfazione degli altri creditori di cui agli articoli 2467 e 2497-quinquies del codice civile. Inoltre, ai sensi del comma 4, l'attuazione concreta della norma è rimessa a una successiva legge proposta dalla Giunta entro sessanta giorni.

L'art. 5 citato presenta potenziali profili di incompatibilità con l'ordinamento costituzionale, sia con riferimento agli aspetti legati alla copertura finanziaria, sia in relazione al rispetto della disciplina europea in materia di concorrenza e aiuti di stato.

In relazione al primo profilo, si osserva che l'articolo è stato inserito in sede di emendamento, privo di qualsiasi relazione tecnica e scheda finanziaria relativa alla valutazione dei potenziali oneri dallo stesso scaturenti. Sul punto, sebbene la norma autorizzi la Regione a concedere finanziamenti alla società SAGA S.p.A., nulla viene precisato in merito alla quantificazione del relativo impatto finanziario e alle conseguenti fonti di copertura. L'art. 5 in esame potrebbe mantenersi in linea con l'art. 81 della Costituzione solo se allo stesso si attribuisse mera natura autorizzatoria e programmatica, subordinando la possibilità di concedere l'anticipazione di liquidità ad una successiva legge attuativa che si dovrebbe occupare della quantificazione delle somme trasferibili e

delle relative coperture. Secondo questa ricostruzione, infatti, la Regione, sebbene formalmente autorizzata, non potrebbe erogare alcun finanziamento fino all'approvazione della successiva legge attuativa, né la società beneficiaria maturerebbe alcun diritto alla corresponsione di somme.

Più complesse appaiono, invece, le valutazioni in merito alla compatibilità dell'anticipazione di liquidità autorizzata con le disposizioni europee in tema di aiuti di stato e di tutela della concorrenza. Al riguardo, occorre segnalare che già con due sentenze la Corte Costituzionale (sentenze n. 249/2014 e 299/2013) ha dichiarato l'illegittimità di norme abruzzesi comportanti trasferimenti finanziari in favore della SAGA S.p.A. a titolo di contributi. Tali operazioni sono state, infatti, considerate agevolazioni in astratto riconducibili agli aiuti di stato.

In merito alla nozione di aiuto di Stato la Corte Costituzionale ricorda che la stessa risulta molto estesa; secondo la legislazione e la giurisprudenza comunitaria, infatti, i requisiti per la configurazione di un aiuto di Stato possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»)» (sentenza n. 299 del 2013).

Tali requisiti sono stati riscontrati in entrambe le forme di contributo scrutinate dalla Corte Costituzionale; al riguardo, si legge nella sentenza 249/2014 che *“quanto agli elementi soggettivo ed oggettivo dell'aiuto, è sufficiente rilevare che la Regione è un'articolazione dello Stato, la quale ha destinato con gli interventi in esame risorse pubbliche ad un operatore economico operante nel mercato del trasporto aereo. È altresì chiaro che, al pari di quelli previsti dall'articolo abrogato, anche gli interventi disposti dalla norma sopravvenuta sono potenzialmente idonei ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri ed a concedere un vantaggio all'ente beneficiario, che vedrebbe incrementata la sua competitività non per effetto di una razionalizzazione dei costi e dei ricavi, bensì attraverso il conferimento pubblico di risorse destinate alla ricostituzione del capitale della società e all'esercizio del diritto di prelazione sulle quote degli altri soci rimaste non optate”*. La Corte precisa ulteriormente che *“con riguardo alla fattispecie in esame – fermo restando che qualsiasi trasferimento di risorse, in via diretta o indiretta, ad un'impresa privata o pubblica, è idoneo ad essere configurato come aiuto non compatibile ai sensi del citato art. 107, paragrafo 1, TFUE*

– sia la Corte di giustizia (*ex plurimis*, sentenza C.G.C.E. 16 maggio 2002, in causa C-482/89, *Stardust Marine*, n. 70) che la Commissione europea (da ultimo la Comunicazione «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree» 2014/C 99/03) hanno affermato il cosiddetto criterio dell'investitore privato, secondo cui nei confronti delle imprese pubbliche, categoria alla quale appartiene la SAGA, la condotta imprenditoriale dello Stato o delle sue articolazioni territoriali deve uniformarsi a quella dell'imprenditore privato, che è, in linea di principio, diretta a conseguire un profitto. Cosicché gli interventi dell'investitore pubblico devono, comunque, ispirarsi ai criteri di scelta di un gruppo imprenditoriale privato nel perseguimento di una politica strutturale, globale o settoriale, secondo logiche di profitto”.

L'accertamento della natura di aiuti di Stato superiori alla soglia *de minimis* ha portato la Corte Costituzionale a dichiarare l'illegittimità dei contributi scrutinati, poiché la Regione non aveva preventivamente sottoposto progetto, modalità e contenuto alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

Ad avviso di questa Sezione, l'art. 5 della legge 1/2015 presenta criticità simili a quelle riscontrate dalla Corte costituzionale nelle sentenze citate. Infatti, anche l'anticipazione di liquidità può configurarsi come aiuto di Stato, in quanto comportante il trasferimento di risorse da un soggetto pubblico a un soggetto privato, potenzialmente in grado di falsare la concorrenza. Sebbene le valutazioni di merito sulla compatibilità con il diritto europeo spettino alla Commissione, i giudici nazionali sono tenuti a verificare il rispetto, in presenza di aiuti di Stato superiori alla soglia *de minimis*, di adempimenti e procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea. Nel caso di specie non risulta effettuata alcuna comunicazione alla predetta Commissione, in ossequio al combinato dell'art. 108, paragrafo 3, TFUE e dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012.

L'operazione di concessione dell'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 5 appare inoltre non in linea con il principio di divieto di soccorso finanziario previsto dall'art. 6, comma 19, del D.L. 78/2010. Tale norma, nella versione all'epoca vigente, prevedeva che “*al fine del perseguimento di una maggiore efficienza delle società pubbliche, tenuto conto dei principi nazionali e comunitari in termini di economicità e di concorrenza, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dall'art. 2447 codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i*

trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei Conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma”.

Al riguardo, si osserva che i bilanci della SAGA S.p.A. si sono chiusi con segno negativo nel 2014, 2013 e 2011. Solo il 2012 ha fatto registrare un utile irrisorio, sostanzialmente legato all'assegnazione di un contributo Marketing da parte della Regione Abruzzo di € 1,5 mln. superiore rispetto al 2011 (cfr. nota integrativa al bilancio 2012). Ne consegue che, sebbene formalmente non sussista la continuità di tre esercizi negativi richiesta dalla norma per impedire le operazioni in favore delle società partecipate, nella sostanza anche il 2012 si sarebbe chiuso con una perdita senza il contributo straordinario della Regione. Conseguentemente, sotto un profilo sostanziale, l'operazione di finanziamento in favore della SAGA S.p.A. si pone in contrasto con il divieto di soccorso finanziario previsto nell'ordinamento interno, a tutela degli equilibri finanziari degli enti pubblici partecipanti e a garanzia del corretto funzionamento del mercato.

L'art. 7 interviene sull'art. 46 (valutazione di Impatto ambientale) della L.R. 11/1999, modificando le sanzioni amministrative da irrogare, in ragione della gravità della violazione, consistenti nel pagamento di una somma di denaro, compresa tra un minimo di 20.000,00 euro e un massimo di 150.000,00 euro.

L'art. 14 comporta modifiche alla L.R. 45/2001 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.)).

L'art. 15 prevede che con Deliberazione della Giunta regionale le risorse stanziare sul capitolo 142330 del bilancio 2015, denominato "Fondo unico delle politiche di sostegno all'economia ittica - fondi regionali - L.R. 5.8.2004, n. 22", sono destinate, nel limite di Euro 200.000,00, ad integrare, maggiorandolo, il contributo di solidarietà previsto dall'articolo 17, comma 7 della L.R. 10.1.2013, n. 2, a favore dei lavoratori marittimi imbarcati in esso individuati.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

| N. LEGGE 1 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|------------|------------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 5 | Non quantificati | | | | X |

L.R. 2/2015

Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio pluriennale 2015 - 2017 della Regione Abruzzo (Legge di Stabilità Regionale 2015).

Gli articoli 1 e 2 della legge di stabilità regionale dispongono il rifinanziamento, nel bilancio triennale 2015-2017, rispettivamente, delle leggi regionali di spesa indicate nell'allegato 1 e degli stanziamenti continuativi di cui all'allegato 2.

Gli articoli 3, 4, 5 e 6 quantificano la quota di cofinanziamento regionale dei programmi europei.

Tutte le spese di cui agli articoli precedentemente citati trovano copertura nel bilancio pluriennale approvato con successiva legge regionale n. 3/2015.

L'art. 10, al fine di consentire il regolare svolgimento delle attività del laboratorio di analisi regionale di Avezzano, destina una quota (€ 40.000,00) delle risorse iscritte sul capitolo di spesa 02.01.007 - 11447 dello stanziamento di competenza 2015 del bilancio di previsione pluriennale 2015-2017, al sostenimento delle spese di funzionamento del laboratorio per l'esercizio corrente.

L'art. 11 convoglia le risorse finanziarie residue dei PAIN - Quota Mezzogiorno ai sensi della deliberazione CIPE dell'11 luglio 2012, n. 78 di cui alle DGR n. 230 del 31 marzo 2014 e DGR n. 465 dell'8 luglio 2014 (con riferimento all'intervento denominato "Progetto di rifunzionalizzazione del Castello Della Monica di proprietà comunale") per un costo di Euro 2.114.494,00, alla realizzazione del predetto intervento.

L'art. 14 (Norma finanziaria) prevede che tutte le spese di cui agli articoli precedentemente citati trovano copertura nel bilancio pluriennale approvato con successiva legge regionale n. 3/2015.

| N. LEGGE 2 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 10 | 40.000,00 | | 40.000,00 | | |

| | | | | | |
|---------|--------------|--|--------------|--|--|
| Art. 11 | 2.114.494,00 | | 2.114.494,00 | | |
| Totale | 2.154.494,00 | | 2.154.494,00 | | |

L.R. 3/2015

Bilancio di previsione pluriennale 2015 – 2017

In merito all’analisi delle disposizioni e degli assetti del bilancio di previsione pluriennale 2015-2017 si fa rinvio alle considerazioni svolte da questa Sezione nella deliberazione SRCABR/335/2015/FRG del 3 dicembre 2015 che qui si intendono integralmente richiamate.

Soffermando in questa sede l’attenzione sugli aspetti più rilevanti in materia di copertura e di equilibrio di bilancio, si osserva che l’art. 11 della L.R. n. 3/2015 utilizza l’avanzo presunto (€ 1.030.755.255) per la copertura delle somme riscritte nella competenza dello stato di previsione della spesa nei capitoli dei fondi di riserva” 15.01.003 – 323600 denominato “Fondo per la riassegnazione di economie vincolate” e 15.01.003 – 323700 denominato “Fondo per la riassegnazione di risorse perenti vincolate eliminate dal conto dei residui”, a seguito della eliminazione o del mancato riporto tra i residui passivi di partite derivanti dalla legislazione statale o comunitaria o comunque afferenti a risorse recanti vincolo di destinazione alla spesa.

Diversamente, non viene tenuto in debita considerazione il disavanzo scaturente dagli esercizi precedenti (€ 454.964.094,21 come indicato nella L.R. n. 45/2014). Infatti, nella sezione della spesa sono stati allocati i seguenti importi a recupero del disavanzo pregresso: € 5.000.000 per l’esercizio 2015, € 20.000.000 per l’esercizio 2016 e € 20.000.000 per l’esercizio 2017.

Trattasi di somme insufficienti a riassorbire la massa passiva accumulata, peraltro nemmeno in linea con già lento percorso di rientro indicato nel DPEFR 2015 (5% annuo). Il mancato inserimento del disavanzo integrale nelle previsioni di spesa mette a rischio gli equilibri di bilancio, in quanto aumenta la capacità di spesa regionale, in assenza di adeguata copertura. Tale situazione appare particolarmente critica se si considera che l’importo del disavanzo non rappresenta un dato effettivo, essendosi nel frattempo esaurita sia la gestione dell’esercizio 2013, sia quella dell’esercizio 2014, dalle quali lo stesso potrebbe subire variazioni significative. Conclusosi il procedimento di riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2013, infatti, già sono conclamate risultanze peggiorative dei saldi.

Sempre in tema di equilibri di bilancio e di copertura delle spese, si richiama l’attenzione sulla circostanza che nelle previsioni del documento non sono riscontrabili stanziamenti a fronte dei

risultati negativi registrati dagli organismi partecipate, dai quali potrebbero scaturire potenziali passività per la Regione, eventualmente chiamata ad operazioni di ricapitalizzazione o copertura di perdite. Al riguardo, si richiama la disciplina introdotta dalla legge di stabilità per il 2014 (l. n. 147/2013) in tema di rapporti finanziari tra amministrazione locale partecipante e soggetto partecipato. Più in dettaglio, l'art. 1, commi dal 550 al 562, ha sostituito un sistema di norme precedenti caratterizzate da obblighi automatici di dismissione di alcune tipologie di società partecipate con regole generali di responsabilizzazione dei soci pubblici, chiamati ad accantonare in bilancio somme pari ai risultati negativi registrati dalle società e non immediatamente ripianati. Più precisamente, il comma 551 dispone che, nel caso in cui i soggetti partecipati di cui al comma 550 presentino un risultato di esercizio o saldo finanziario negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti accantonano, nell'anno successivo e in apposito fondo vincolato, un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione.

Sul punto, il successivo comma 552 dispone che gli accantonamenti in esame si applicano proprio a partire dall'anno 2015, prevedendo inoltre un regime transitorio più leggero nella quantificazione degli stessi per gli esercizi 2015, 2016 e 2017.

Ciò premesso, la Regione avrebbe dovuto tener conto dei principi fissati nella legge di stabilità per il 2014 e provvedere alla quantificazione di un adeguato stanziamento al fondo per i risultati negativi dei soggetti partecipati, salvaguardando così gli equilibri di bilancio dalle conseguenze negative derivanti da potenziali interventi di sostegno finanziario. Diversamente, il bilancio di previsione non reca alcun fondo destinato a tale finalità; ciò determina un ampliamento della capacità di spesa della Regione, pari all'ammontare teorico dell'accantonamento che si sarebbe dovuto effettuare - privo di adeguata copertura.

Sempre in tema di fondi, si richiama l'attenzione sulla circostanza che l'art. 16 della legge n. 3/2015 in esame quantifica in soli € 5.000,00 le dimensioni dell'accantonamento al fondo di riserva per le spese impreviste. Ferma restando l'autonomia decisionale della Regione, questa Sezione non può non sottolineare come l'esiguità del fondo, rispetto alle dimensioni complessive del bilancio,

costituisca un fattore di disequilibrio di quest'ultimo. Anche in questo caso, la destinazione di risorse insufficienti ad uno strumento di salvaguardia della sana gestione finanziaria finisce per aumentare le capacità di spesa della Regione, senza apprestarvi un'adeguata copertura.

L.R. 4/2015

Sostituzione dell'art. 14 della legge regionale 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti).

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 19/4 del 10 febbraio 2015, pubblicata nel BURA 11 marzo 2015, n. 25 Speciale ed entrata in vigore il 12 marzo 2015) prevede la sostituzione dell'articolo 14 della legge regionale 8 gennaio 2015, n. 1 (Proroga termini e altre disposizioni urgenti) che, a sua volta, comportava modifiche all'art. 3 della legge regionale 24 agosto 2001, n. 45 (Istituzione, organizzazione e funzionamento del Comitato regionale per le comunicazioni (Co.Re.Com.)).

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 5/2015

Soppressione dell'Autorità dei bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro, modifiche alle leggi regionali 9/2011, 39/2014, 2/2013, 77/1999, 9/2000, 5/2008 e disposizioni urgenti per il funzionamento dell'Agenzia Sanitaria regionale.

La legge regionale (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 20/3 del 24 febbraio 2015, pubblicata nel BURA 11 marzo 2015, n. 25 Speciale ed entrata in vigore il 12 marzo 2015) prevede la soppressione dell'Autorità dei bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro, le modifiche alle leggi regionali 9/2011, 39/2014, 2/2013, 77/1999, 9/2000, 5/2008 e le disposizioni urgenti per il funzionamento dell'Agenzia Sanitaria regionale.

L'art. 2 prevede la nomina del Commissario liquidatore per lo svolgimento delle attività conseguenti alla soppressione delle Autorità dei Bacini ed il comma 3 prevedeva che per tale incarico non venisse riconosciuto alcun compenso né rimborso spese. Successivamente il comma 3 è stato sostituito dall'articolo 11, comma 1, lett. a), L.R. 19 gennaio 2016, n. 5, il quale sarà oggetto di esame nel referto 2016.

L'art. 3 dispone che la Regione Abruzzo, mediante il Dipartimento competente in materia di Difesa del Suolo, subentra alle Autorità dei Bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro, nell'esercizio delle funzioni e nei rapporti giuridici attivi e passivi, compresi quelli

relativi ai beni e al personale, fatte salve le funzioni relative al Bacino interregionale del Fiume Sangro.

L'art. 4 prevede la clausola di invarianza finanziaria; infatti, gli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 1, 2 e 3 della legge trovano copertura finanziaria nei limiti degli stanziamenti già iscritti sul capitolo di spesa 05.01.019 - 151532 "Spese per il funzionamento dell'Autorità di Bacino" del bilancio regionale 2015 - 2017.

Tale modalità di copertura desta perplessità; nei documenti accompagnatori al progetto di legge non è presente alcuna stima degli oneri che verranno trasferiti in capo alla Regione per effetto della chiusura delle Autorità citate. La clausola di invarianza finanziaria costruita imponendo alle nuove spese il tetto degli stanziamenti presenti sul capitolo 151532 non appare in grado di garantire un'adeguata copertura ai potenziali oneri derivanti dalla legge, in assenza di una piena valutazione dell'ammontare di questi ultimi e della loro compatibilità con le dimensioni del citato stanziamento. Infatti, sia l'art. 2 nel testo successivamente modificato (rimborso spese al Commissario liquidatore) sia l'art. 3 (trasferimento alla Regione di tutti i rapporti attivi e passivi) determinano potenziali oneri non rientranti nella discrezionalità della Regione, ma scaturenti da diritti acquisiti da terzi; tali oneri, pertanto, non possono essere delimitati dalla disponibilità dello stanziamento sul capitolo precedentemente indicato, in quanto, al loro manifestarsi, la Regione dovrà individuare tutte le risorse necessarie per farvi fronte. La forma di copertura adottata appare quindi inattendibile, non essendo stati stimati potenziali oneri e, in particolare, non essendo stato effettuato un accertamento dell'effettiva situazione delle passività, sia in bilancio sia fuori bilancio, delle Autorità che verrebbero acquisite dalla Regione. Sul punto, occorre precisare che nella relazione tecnica si fa riferimento ad una potenziale riduzione di oneri – per effetto della reinternalizzazione – di circa € 200.000 annui, senza alcuna indicazione delle modalità di determinazione della cifra.

L'art. 12, prevede la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato dei dipendenti in servizio presso l'Agenzia Sanitaria Regionale alla data di entrata in vigore della legge, per le strette necessità connesse alle esigenze di continuità dei servizi; detti contratti sono prorogati fino al completamento delle procedure concorsuali per la copertura dei relativi posti vacanti nella vigente dotazione organica e comunque non oltre il 31 dicembre 2016. La proroga, per espressa previsione normativa, non comporta alcun onere aggiuntivo; tale affermazione, tuttavia, non è supportata da alcuna dimostrazione nei documenti tecnici e finanziari di accompagnamento al progetto di legge.

L'art. 13 prevede la norma finanziaria, in base alla quale dall'attuazione della legge si verrebbe a determinare una riduzione degli oneri gestionali e di funzionamento a carico della Regione Abruzzo.

| N. LEGGE 5 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|------------------|------------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1, 2, 3 e 4 | Non quantificati | | X | | |
| Art. 12 | Non quantificati | | | | X |

L.R. 6/2015

Modifiche e integrazioni alla legge regionale 21 novembre 2014, n. 41 (Riordino dell'Istituto Zooprofilattico Sperimentale dell'Abruzzo e del Molise "G. Caporale").

La legge reca modifiche alla legge regionale 41/2014 regolamentando, in particolare, le tipologie di rapporto di lavoro delle figure apicali dell'Istituto, quali il Direttore Generale, il Direttore sanitario e il Direttore amministrativo.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 7/2015

Disposizioni a tutela della sicurezza del trasporto pubblico regionale

La legge è volta a potenziare la tutela della sicurezza personale e patrimoniale dei viaggiatori e del personale di bordo nell'ambito del trasporto pubblico regionale e prevede la possibilità di stipulare apposite e specifiche intese con i rappresentanti dei corpi delle forze dell'ordine e delle aziende esercenti il trasporto pubblico regionale.

La legge non comporta oneri finanziari espliciti; tuttavia, le norme non specificano se le intese in esse contemplate comportino spese per il bilancio regionale. D'altronde, l'espressione "*senza oneri a carico del bilancio regionale*" di cui al comma 2, art. 3, si riferisce alla sola campagna informativa concernente le nuove misure di sicurezza. Inoltre, l'assenza di oneri non è garantita dalla necessaria presenza di una clausola di neutralità finanziaria, adeguatamente motivata dalla relazione tecnica di accompagnamento.

L.R. 8/2015

Disposizioni urgenti in favore delle Province e altre disposizioni.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 22/5 del 10 marzo 2015, pubblicata nel BURA 27 marzo 2015, n. 30 Speciale ed entrata in vigore il 28 marzo 2015) prevede, tra l'altro,

misure a sostegno delle attività di cooperazione internazionale al fine di consentire il completamento delle attività residue relative al Programma di Cooperazione Internazionale della Regione Abruzzo 2006-2011. Pertanto, per garantire tale attività, al bilancio di previsione sono apportate modifiche, in termini di competenza e di cassa, limitatamente all'annualità 2015, con un incremento dello stanziamento del capitolo di spesa 01.01.007 - 61637, denominato "Intervento regionale a favore della Cooperazione dei Paesi in via di sviluppo" di € 18.000,00 e una riduzione di pari importo dello stanziamento del capitolo di spesa 02.01.003 - 11825, denominato "Rimborso oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti".

Tale forma di copertura presenta elementi di criticità, peraltro già messi in luce in occasione del referto sulla legislazione 2014, in quanto non sono forniti elementi giustificativi sufficienti per fugare il rischio che le dimensioni del precedente stanziamento facesse riferimento a diritti riconosciuti a terzi. Il capitolo dal quale vengono tratte le risorse, infatti, attiene a spese di natura obbligatoria e pertanto non immediatamente utilizzabili per altre destinazioni senza un previo accertamento dell'effettivo venire meno del titolo giuridico che ne era alla base, ai sensi dell'art. 27 L.R. 3/2002.

| N. LEGGE 8 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 2 | 18.000,00 | | 18.000,00 | | |

L.R. 9/2015

Modifiche alla legge regionale 14 luglio 1987, n. 39 (Disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico) in attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 29/3 del 21 aprile 2015, pubblicata nel BURA 13 maggio 2015, n. 17 ed entrata in vigore il 28 maggio 2015), nel prevedere una serie di modifiche alla disciplina dell'esercizio delle attività professionali delle agenzie di viaggio e turismo e delle professioni di guida turistica, di interprete turistico e di accompagnatore turistico, con l'art. 4 sostituisce integralmente l'art 38 della L.R. 39/1987 disponendo, tra l'altro, che la spesa per lo svolgimento degli esami abilitanti è a totale carico degli aspiranti; il relativo importo è definito nel bando emanato dalla struttura regionale competente.

Con l'art. 14 si sostituisce integralmente l'articolo 53 della L.R. 39/1987 (Norma finanziaria) prevedendo che i proventi derivanti dalle spese per l'accesso agli esami di cui all'articolo 38 della L.R. 39/1987, quantificati in € 10.000,00 per ciascuna delle annualità 2015, 2016 e 2017 del bilancio pluriennale regionale, sono iscritti nello stato di previsione della entrata nella unità previsionale di base (U.P.B.) 03.05.001, capitolo di nuova istituzione denominato "Proventi derivanti dalle spese per l'accesso agli esami di abilitazione per guida turistica e per accompagnatore turistico" con uno stanziamento, di competenza e cassa per l'anno 2015 e solo competenza per gli anni 2016 e 2017, pari ad € 10.000,00.

Gli oneri relativi allo svolgimento degli esami per ciascuna delle annualità 2015, 2016 e 2017 del bilancio pluriennale regionale trovano copertura finanziaria nell'ambito della unità previsionale di base (U.P.B.) 09.01.001, capitolo di spesa di nuova istituzione denominato "Spese per gli esami di abilitazione per guida turistica e per accompagnatore turistico", con uno stanziamento, per competenza e cassa per l'anno 2015 e solo competenza per gli anni 2016 e 2017, pari ad € 10.000,00. Per gli esercizi successivi, i relativi stanziamenti di entrata e di spesa sono determinati con la legge di bilancio.

| N. LEGGE 9 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 14 | 10.000,00 | | | 10.000,00 | |

L.R. 10/2015

Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica

La legge modifica la disciplina in materia di alienazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica, prevedendo dei piani di vendita, dei possibili programmi di locazione con patto di futura vendita e regolamentando la determinazione del prezzo di cessione ai soggetti assegnatari, la gestione e il reimpiego dei proventi.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 11/2015

Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 (Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica) e modifiche alle LL.RR. 20 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), 21 maggio 2015, n. 10 (Norme per l'alienazione e la valorizzazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica) e 10 gennaio 2012, n. 1 (Legge Finanziaria Regionale 2012).

I primi due articoli della legge recano modifiche alla L.R. 44/1999; l'art. 1 introduce l'art. 25 bis che prevede la liquidazione coatta amministrativa dell'ATER nel caso in cui la situazione economica, finanziaria e patrimoniale non consenta all'ente di assolvere le funzioni indispensabili o di far fronte ai debiti liquidi ed esigibili. L'art. 2 modifica l'art. 26 prevedendo un limite al livello remunerativo massimo omnicomprensivo annuo degli emolumenti dei dirigenti e direttori delle ATER abruzzesi.

Il comma 1 e il comma 2 dell'art. 3 recano modifiche alla L.R. 96/1996, il comma 3 del medesimo articolo abroga i commi 2 e 3 dell'art. 9 della L.R. 10/2015.

L'art. 5, relativamente all'ATER di Chieti, conferma il commissariamento, la decadenza degli organi fatta eccezione per il Collegio dei Revisori dei conti e prevede, in particolare, un termine di tre mesi, dall'entrata in vigore della legge stessa, per la redazione di un piano industriale di risanamento aziendale da trasmettere alla Giunta regionale per l'approvazione.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 12/2015

Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche).

La legge regionale (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 33/4 del 26 maggio 2015, pubblicata nel BURA 9 giugno 2015, n. 51 Speciale ed entrata in vigore il 10 giugno 2015) prevede modifiche alla legge regionale 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche).

L'art. 1 prevede modifiche all'art. 2 della L.R. 28/2011 introducendo, al comma 5 dell'art. 2, dopo le parole "senza ulteriori oneri", " fatto salvo quanto previsto dall'art. 21, comma 5-ter". In altre parole, si destina anche ai membri esterni dei tavoli tecnico-scientifici di monitoraggio degli studi di micro zonizzazione sismica il rimborso spese.

L'art. 8 modifica l'art. 21 della L.R. 28/2011, prevedendo che agli oneri relativi al Tavolo tecnico-scientifico regionale di monitoraggio degli studi di micro zonizzazione, quantificati per il 2015 in € 10.000,00 a valere sul capitolo di spesa 05.01.003 - 151304 "Interventi di spesa per l'espletamento delle funzioni regionali in materia di riduzione del rischio sismico", si fa fronte con le risorse economiche di cui all'art. 15, stimate presuntivamente per l'anno 2015 in euro 10.000,00 (diecimila) a valere sul capitolo di entrata 03.05.001 - 35107 "Entrate derivanti dal contributo per l'espletamento delle funzioni regionali in materia di riduzione del rischio sismico".

Così come segnalato nella scheda del Servizio Analisi Economica Statistica e Monitoraggio del Consiglio regionale l'art. 21 della L.R. 28/2011 il comma 5-quinquies prevede una clausola di salvaguardia in quanto gli stanziamenti iscritti alla spesa possono essere utilizzati previo accertamento del capitolo di entrata 03.05.001-35107."

L'art. 8, comma 2, inoltre conferma² il riferimento e la quantificazione degli oneri (euro 40.000,00) relativi al rimborso spese dei componenti esterni del "Tavolo Tecnico regionale di monitoraggio", coperti con le somme (euro 40.000,00) versate dai Comuni beneficiari dei contributi concessi per la realizzazione di studi di microzonazione sismica a titolo di "spese di istruttoria" (art. 21, commi 5-bis e 5-ter, L.R. 28/2011).

| N. LEGGE 12 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 8 | 10.000,00 | | | 10.000,00 | |

L.R. 13/2015

Modifiche e integrazioni alla L.R. 10 marzo 2008, n. 2 (Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale).

La legge integra la L.R. 10 marzo 2008, n. 2 "Provvedimenti urgenti a tutela del territorio regionale", introducendo una norma sulla localizzazione delle centrali di compressione e di spinta del gas funzionali ai metanodotti della rete nazionale, al fine di garantire la sicurezza e la salubrità degli abitati.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

² Trattasi di una disposizione già vigente, inserita dall'art. 6, comma 1, della L.R. 29 dicembre 2014, n. 49 "Modifiche alla L.R. 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) e alla L.R. 19 agosto 2009, n. 16 (Intervento regionale a sostegno del settore edilizio)".

L.R. 14/2015

Nuova disciplina per l'istituzione dei distretti rurali della Regione Abruzzo e modifica alla legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative).

La legge regionale (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 33/6 del 26 maggio 2015, pubblicata nel BUR n. 24 giugno 2015, n. 22 ed entrata in vigore il 25 giugno 2015) istituisce i distretti rurali quali strumenti di sviluppo e di corretta gestione del territorio in aree fortemente caratterizzate dall'attività agricola, nonché il distretto agroalimentare della pesca e, modifica le norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche.

L'art. 10 non contempla oneri espliciti e prevede, per la prima applicazione della legge per l'anno 2015, che non ci siano impatti finanziari a carico del bilancio della Regione. Tuttavia, ad un attento esame, sono riscontrabili nel testo legislativo disposizioni suscettibili di determinare effetti finanziari sulla finanza pubblica. Si fa in particolare riferimento a:

a) l'art. 3 *“La Regione Abruzzo [...] interviene con politiche finalizzate a favorire i processi di riorganizzazione interna dei distretti [...], adeguare le strutture produttive esistenti [...], valorizzare la produzione agricola [...], contribuire al mantenimento e alla crescita dell'occupazione [...]”*;

b) l'art. 6 *“Il piano di Distretto è adottato dalla Regione d'intesa con le rappresentanze economiche [...]”*;

c) l'art. 9 *“E' istituito il distretto agroalimentare della pesca [...]”*.

Sebbene si tratti di norme che necessitano di provvedimenti attuativi, non sono previste forme di copertura di eventuali oneri che da questi ultimi possano derivare.

Inoltre, l'art. 4 contiene norme che comportano attività degli enti locali (*“Il Comitato promotore si costituisce mediante protocollo d'intesa tra gli enti locali e i soggetti privati che operano nel sistema integrato in ambito locale così come definito dall'articolo 3”*). Al riguardo si richiama il comma 2, art. 19, L. 31 dicembre 2009, n. 196 che, invocando il disposto dell'art. 81 Cost., impone al legislatore regionale di indicare la copertura finanziaria anche per gli eventuali oneri posti a carico della finanza di altre amministrazioni pubbliche.

In sostanza, sebbene la legge contenga una clausola di neutralità finanziaria – limitatamente al primo anno – perché il principio di copertura sia effettivamente rispettato la stessa dovrebbe essere suffragata da una ponderata valutazione in merito alla concreta assenza di disposizioni di carattere potenzialmente oneroso ovvero all'adeguatezza delle risorse già stanziare in bilancio.

| N. LEGGE 14 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|------------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 3 | Non quantificati | | | | X |
| Art. 4 | Non quantificati | | | | X |
| Art. 6 | Non quantificati | | | | X |
| Art. 9 | Non quantificati | | | | X |

L.R. 15/2015

Il sistema di governance turistica regionale.

La legge intende favorire processi di aggregazione programmatica, progettuale, operativa e coordinata tra soggetti pubblici e privati per sviluppare una cultura di governo locale del turismo, connessa alle strategie e alle programmazioni regionali, nazionali e comunitarie e sostenere la creazione, l'individuazione e l'attivazione di interazioni su base tematica e intersettoriale, il raccordo ed il coordinamento fra livelli locali e regionali fra attori pubblici e privati, al fine di ottimizzare la competitività dell'offerta turistica regionale. A tal fine, la legge definisce i sistemi turistici locali, la *destination management company* e la *product management company* e ne disciplina le attività.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 16/2015

Integrazione alla L.R. 1° marzo 2012, n. 11 (Disciplina delle Associazioni di Promozione Sociale) e disposizioni per la conclusione delle procedure di assegnazione delle sedi farmaceutiche.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 34/5 del 23 giugno 2015, pubblicata nel BURA 8 luglio 2015, n. 24 ed entrata in vigore il 9 luglio 2015) prevede l'iscrizione al Registro regionale delle associazioni di promozione sociale dei Comitati locali e provinciali dell'Associazione Italiana della Croce Rossa nonché, la proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato dei dipendenti assegnati presso il Dipartimento per la Salute e il Welfare - Servizio Assistenza Farmaceutica e Trasfusionale (ora Servizio Assistenza Farmaceutica, Attività Trasfusionali e Trapianti - Innovazione e Appropriatezza) - per le strette necessità connesse al completamento del concorso straordinario per l'assegnazione di n. 85 sedi farmaceutiche, fino alla conclusione delle procedure concorsuali per la copertura delle nuove sedi farmaceutiche e comunque non oltre il 31.12.2015.

L'art 2 comma 2 prevede che l'onere finanziario complessivo derivante dalla suddetta proroga, pari ad € 50.000,00, trova capienza sui capitoli 11208 e 11209 del bilancio regionale 2015.

Sul punto, si osserva che la citata disposizione di carattere finanziario è stata inserita ed approvata in via di emendamento ed è priva di relazione tecnica e scheda finanziaria. La stessa quindi si pone in contrasto con le regole a presidio del principio di copertura finanziaria, in quanto non viene fornita alcuna indicazione in merito alle modalità e all'adeguatezza della valutazione dell'onere, né in merito alla disponibilità di risorse disponibili sui capitoli di bilancio citati.

| N. LEGGE 16 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 2 | 50.000,00 | | 50.000,00 | | |

L.R. 17/2015

Modifiche alla legge regionale 10 agosto 2012, n. 41 (Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria).

La legge apporta modifiche alla L.R. 12 agosto 2012, n. 41 riguardanti, in particolare, la disponibilità di auto funebre e di autorimesse dotate delle attrezzature e dei mezzi per la pulizia e la disinfezione delle auto funebri.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 18/2015

Disposizioni regionali in materia di esercizio, conduzione, controllo, manutenzione e ispezione degli impianti termici.

La legge adegua la disciplina sugli impianti termici alla sopravvenuta normativa europea e statale in materia, dando attuazione alla direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia, recepita con D.L. 4 giugno 2013, n. 63, conv., con modifiche, nella L. 3 agosto 2013, n. 90 e ai principi statali di cui D.P.R. 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'art. 4, comma 1, lettere a) e c), del D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192).

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 19/2015

Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa).

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 35/1 del 30 giugno 2015, pubblicata nel BURA 8 luglio 2015, n. 61 Speciale ed entrata in vigore il 9 luglio 2015) prevede il riconoscimento di un contributo pari a 7 milioni di euro a favore della SAGA Spa gestore dello scalo aeroportuale. Tale contributo è concesso, quale aiuto al funzionamento a favore dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione dell'aumento di capitale deliberato dall'assemblea straordinaria della SAGA Spa del 26 gennaio 2015, acquisito il piano industriale quinquennale ritenuto idoneo a dimostrare il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario anche tendenziale.

Per gli oneri derivanti dalla legge è stato previsto un incremento di 7 milioni di euro sul capitolo di spesa 06.02.004 - 242422, denominato "Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo" ed una conseguente variazione dello stanziamento del capitolo di entrata 01.01.003 - 11770, denominato "Addizionale IRPEF di cui al D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie" di pari importo.

L'art. 2 ha poi riconosciuto, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. b) e lett. c), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, la legittimità del debito fuori bilancio della Regione Abruzzo nei confronti della SAGA Spa, derivante dalla decisione assunta dalla Regione medesima nella assemblea dei soci del 26 gennaio 2015, di dare copertura alla perdita di esercizio relativa all'anno 2014 e di ricapitalizzare la predetta Società.

Le disposizioni della legge in esame presentano rilevanti vizi di compatibilità con il quadro costituzionale, sia attinenti al rispetto del diritto europeo sia inerenti alla corretta attuazione del principio di copertura finanziaria delle norme recanti oneri.

A. Rispetto dei principi di diritto europeo

In merito ai profili di incompatibilità con il diritto comunitario – sebbene non direttamente connessi con il tema della copertura oggetto del presente referto – si richiama l'art. 117, comma 1, della Costituzione nella parte in cui sancisce che *“la potestà legislativa è esercitata [...] dalle Regioni nel rispetto [...] dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario [...]”*.

Nel caso specifico, l'attribuzione di un contributo di € 7 mln. in favore della società SAGA S.p.A. – sotto forma di ripiano delle perdite e di aumento del capitale – configura potenzialmente un aiuto di stato di ammontare superiore alla soglia “*de minimis*”.

Sul punto, gli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 TFUE (in precedenza art. 87, paragrafo 1, del Trattato della Comunità europea), consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri. I requisiti costitutivi di detta nozione, individuati dalla legislazione e dalla giurisprudenza comunitaria, possono essere così sintetizzati: a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato; b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri; c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 17 novembre 2009, C-169/08); d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto «de minimis» ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006 (Regolamento della Commissione relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato agli aiuti d'importanza minore «de minimis»).

Ricorrendo tali presupposti, l'art. 108, paragrafo 3, TFUE prevede un obbligo di comunicazione preventiva della misura alla Commissione, al fine di consentire la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. Più in dettaglio, il citato art. 108 dispone che: *“Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale»*. Tale disposizione trova ulteriore attuazione, nel contesto nazionale, con l'art. 45, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea), in base al quale: *“Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata”*.

Dalla precedente ricostruzione emerge che la competenza a valutare la compatibilità con il mercato interno spetta alla Commissione (da qui l'obbligo di notifica preventiva in capo alle amministrazioni), mentre *“ai giudici nazionali spetta solo l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108,*

n. 3, *TFUE*, e cioè dell'avvenuta notifica dell'aiuto. Ed è solo a questo specifico fine che il giudice nazionale, [...], ha una competenza limitata a verificare se la misura rientri nella nozione di aiuto” (Corte cost. sentenza n. 185 del 2011).

Tutto ciò premesso, con specifico riferimento al contributo sotto forma di aumento di capitale previsto dalla L.R. 19/2015 in esame, questo Collegio rileva che la misura appare sussumibile nella nozione di aiuto di stato, ricadendo pertanto nelle medesime censure di compatibilità costituzionale accertate dalla Corte Costituzionale in riferimento a precedenti norme regionali concernenti finanziamenti simili, sempre in favore della società SAGA S.p.A., di seguito sintetizzate:

1. L.R. 23 agosto 2011, n. 35 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), e in particolare l'articolo 3 (Valorizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo) sostituito successivamente ed integralmente dall'articolo 2 della L.R. 9 novembre 2011, n. 39 (Disposizioni in materia di entrate), su cui si è pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 192 del 2012;

2. L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 (Rifinanziamento legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo). L'articolo 1 di detta legge secondo cui “la Regione per il raggiungimento delle finalità di cui alla legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo) finanzia gli interventi ivi previsti per complessivi 5,5 milioni di euro” è stato successivamente oggetto di interpretazione autentica da parte dell'articolo 2 della L.R. 7 ottobre 2013, n. 33, secondo il quale “l'art. 1 della L.R. 28 dicembre 2012, n. 69 recante "Rifinanziamento L.R. 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)" si interpreta nel senso che il finanziamento degli interventi di cui alla L.R. 57/2001 è concesso, nel rispetto di quanto previsto dalla decisione 98/337/CE della Commissione, del 21 giugno 1998, relativa agli aiuti concessi dalla regione fiamminga alla società Air Belgium e all'agenzia di viaggio e turismo Sunair per l'utilizzazione dell'aeroporto di Ostenda, per la valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo, attraverso la pubblicizzazione del territorio regionale e dell'Aeroporto nei confronti dei passeggeri ed attraverso la promozione dell'Aeroporto e dei voli nei confronti dei vettori aerei”. L'articolo 2 della medesima L.R. 69/2012, contenente le disposizioni finanziarie, è stato poi sostituito dall'art. 5, comma 1, L.R. 4 febbraio 2013, n. 5. L'intero complesso normativo costituito dalla L.R. n. 69 del 2012 e dalle successive e citate disposizioni interpretative e sostitutive è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla sentenza della Corte cost. n. 299 del 2013;

3. L.R. 27 marzo 2014, n. 14 (Modifiche alla L.R. 13.1.2014, n. 7 "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2014 e pluriennale 2014-2016 della Regione

Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2014)", modifiche alla L.R. 28.4.2000, n. 77 (Interventi di sostegno regionale alle imprese operanti nel settore del turismo), alla L.R. 5/1999, alla L.R. 3/2014, alla L.R. 8/2014 e Norme per la ricostituzione del capitale sociale della Saga S.p.a.) che all'art. 7, commi 1, 2 e 3, introduceva una disciplina sulla ricapitalizzazione della società SAGA S.p.A. sostanzialmente analoga a quella prevista dalla L.R. n. 19/2015, consistente in un'operazione di aumento di capitale e di esercizio – da parte della Regione Abruzzo – dell'opzione sulle quote non sottoscritte dagli altri soci. Tali disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza della Corte cost. n. 249 del 2014.

In particolare, le censure mosse dalla Corte Costituzionale in relazione ai contributi di cui ai punti 2 e 3 del precedente elenco si appuntano proprio sulla circostanza che le misure configurano aiuti di stato per i quali non è stato adempiuto l'obbligo di preventiva comunicazione alla Commissione Europea.

Tale carenza procedurale si riscontra anche con riferimento all'aumento di capitale di cui alla legge n. 19/2015, rendendo anche questa operazione contraria all'art. 117 della Costituzione. Si legge, infatti, nella citata sentenza n. 249/2014 che *“la Regione Abruzzo rientra certamente tra i soggetti onerati – ai sensi dell'art. 45, comma 1, della legge n. 234 del 2012 – della notifica del progetto di aiuto alla Commissione europea e della contestuale trasmissione di una scheda sintetica della misura notificata alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche europee”*.

Peraltro, il provvedimento, nella misura in cui intende riproporre nella sostanza norme già dichiarate incostituzionali, potrebbe presentare un ulteriore vizio di legittimità costituzionale *sub specie* violazione del giudicato costituzionale ex all'articolo 136 della Costituzione. La Corte ha, infatti, in più occasioni affermato che *“il giudicato costituzionale è violato non solo quando il legislatore emana una norma che costituisce una mera riproduzione di quella già ritenuta lesiva della Costituzione, ma anche laddove la nuova disciplina miri a perseguire e raggiungere, “anche se indirettamente”, esiti corrispondenti”* (sentenze n. 73 del 2013, 245 del 2012, n. 223 del 1983, n. 88 del 1966 e n. 73 del 1963).

B. Profili di copertura delle spese

La legge n. 19/2015 prevede una spesa di € 7 mln. derivante dall'autorizzazione al riconoscimento di debiti fuori bilancio per il ripiano delle perdite della SAGA S.p.A. mediante aumento di capitale. A copertura di detto onere è disposta una variazione dello stanziamento del capitolo di entrata 01.01.003 - 11770, denominato "Addizionale IRPEF di cui al D.lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie" di pari importo. Nella relazione

tecnica le maggiori entrate sul capitolo citato sono giustificate dalla circostanza che, con sentenza n. 55/2015, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittima la riduzione delle aliquote dell'addizionale regionale prevista dalla L.R. n. 32/2014, per effetto della quale era state stimate minori risorse per € 18 mln.; la riviviscenza delle precedenti aliquote – secondo quanto riportato nella relazione tecnica e nella scheda finanziaria – dovrebbe produrre maggiori accertamenti, in misura idonea per la copertura dell'onere.

| N. LEGGE 19 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 7.000.000,00 | | | 7.000.000,00 | |

L.R. 20/2015

Disposizioni riguardanti Abruzzo Engineering S.C.p.A.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 36/7 del 14 luglio 2015, pubblicata nel BURA 22 luglio 2015, n. 67 Speciale ed entrata in vigore il 23 luglio 2015) prevede, all'art. 1, interventi finanziari urgenti e straordinari a favore di Abruzzo Engineering S.C.p.A.

La Giunta regionale è stata autorizzata all'acquisizione di quote di capitale sociale della Abruzzo Engineering S.C.p.A, fino al raggiungimento di una quota pari al 90 per cento del capitale sociale al fine di renderla in house e, come tale, destinataria di affidamenti diretti di servizi e prestazioni - ivi compresi quelli da rendere nell'ambito dell'attività di ricostruzione post sisma.

Agli oneri derivanti dai predetti interventi, valutati in € 4.500.000,00 complessivi, di cui € 3.000.000,00 a valere sull'annualità 2015 ed € 1.500.000,00 a valere sull'annualità 2016 del bilancio regionale, si è provveduto mediante lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321901, denominato "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi".

Con il comma 5 è stato autorizzato, per la definizione del procedimento di liquidazione della Abruzzo Engineering S.C.p.A. la spesa per l'erogazione del fondo di liquidazione relativo ai bilanci societari approvati per gli esercizi 2011 e 2012 per un importo complessivo pari ad € 1.440.000,00, attraverso lo stanziamento, di pari importo, iscritto sul capitolo di spesa 08.01.014 - 281625, di nuova istituzione, denominato "Intervento straordinario per la liquidazione della Abruzzo Engineering S.C.p.A.".

Per far fronte agli oneri della legge è stato necessario apportare al bilancio di previsione le seguenti variazioni, relative all'annualità 2015, in termini di competenza e cassa:

a) lo stanziamento del capitolo di entrata 01.01.003 - 11770.1, denominato "Addizionale irpef di cui al D.Lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva fiscale regionale destinata alle funzioni proprie", è stato incrementato di € 4.440.000,00;

b) lo stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321901, denominato "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi", è stato incrementato di € 3.000.000,00;

c) lo stanziamento del capitolo di spesa 08.01.014 - 281625, denominato "Intervento straordinario per la liquidazione della Abruzzo Engineering S.C.p.A." è incrementato di € 1.440.000,00.

Ferme restando le perplessità in merito alla compatibilità dell'intervento di sostegno con il diritto comunitario, attesa l'assenza di segnalazione preventiva alla Commissione Europea, nonché i dubbi in merito alla legittimità di affidamenti in house per servizi strumentali alla luce dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012, in relazione alle tecniche di copertura adottate si segnala quanto segue. Gli oneri previsti per l'esercizio 2015 sono fronteggiati mediante innalzamento delle previsioni di accertamento dall'Addizionale Irpef, giustificato dalle medesime considerazioni svolte con riferimento alla legge regionale n. 19/2015.

In relazione, invece, agli oneri gravanti sul 2016 – pari a € 1,5 mln. – non sono rinvenibili nel testo legislativo misure di copertura. Sul punto, si osserva che – dall'esame della scheda finanziaria del Servizio AESM – emerge che il capitolo di spesa "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi" avrebbe nel 2016 una capienza sufficiente per fronteggiare tale nuovo onere. Ciononostante, la Sezione rileva come tale ultima circostanza non appaia idonea a garantire il rispetto dell'obbligo di copertura in quanto non viene fornita alcuna indicazione atta a garantire che lo stanziamento previsto del capitolo di spesa in esame per il 2016 fosse sovrastimato. La mera disponibilità di stanziamenti in bilancio non garantisce che gli stessi siano liberi, ben potendo gli stessi riferirsi a spese future che l'Ente ha già previsto di sostenere. In assenza di certezza in merito all'effettiva disponibilità degli stanziamenti presenti in bilancio, il nuovo onere deve trovare un'autonoma, nuova e attendibile forma di copertura.

| N. LEGGE 20 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 5.940.000,00 | | 1.500.000,00 | 4.440.000,00 | |

L.R. 21/2015

Integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2015, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale 2015 - 2017).

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 37/4 del 28 luglio 2015, pubblicata nel BURA 16 settembre 2015, n. 88 Speciale ed entrata in vigore il 17 settembre 2015) prevede, modifiche alla L.R.3/2015 al fine di approvare i bilanci di previsione delle Aziende regionali per il diritto agli studi universitari di Chieti, Teramo e L'Aquila, dell'Agenzia Sanitaria Regionale (ASR), dell'Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica (ARIT) e dell'Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente (ARTA).

Con l'art. 1 viene approvato il bilancio finanziario dell'Agenzia Sanitaria Regionale, stanziando in favore di quest'ultima € 1.400.000,00 sul capitolo 12.01.001 - 81509.

L'art. 2 approva gli allegati bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 2015 delle Aziende regionali per il diritto agli studi universitari di Chieti, Teramo, L'Aquila ed autorizza l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, dei seguenti stanziamenti: € 4.500.000,00 al capitolo 10.01.002 - 41511 per spese correnti e € 0,00 al capitolo 10.02.001 - 42322 per spese in conto capitale.

L'art. 3 approva l'allegato bilancio per l'esercizio finanziario 2015 dell'Agenzia Regionale per l'Informatica e la Telematica (ARIT) ed autorizza l'iscrizione nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, dei seguenti stanziamenti relativi al finanziamento in favore dell'ARIT: € 1.100.000,00 al capitolo 02.01.013 - 11517 per le spese di funzionamento ed € 0,00 al capitolo 02.02.011 - 12432 per le spese d'investimento.

Il Collegio dei revisori dei conti, dal confronto tra previsione di spesa operate dall'Ente regione e previsione di entrate dell'ARIT evidenzia delle discrepanze, in quanto l'azienda prevede di ricevere dalla Regione Abruzzo per il periodo 2015 finanziamenti di € 1.535.000,00 per la spesa corrente e di € 500.000,00 per investimenti; nel bilancio preventivo regionale, invece, vengono stanziati in favore dell'azienda complessivamente € 1.100.000,00. Tale circostanza espone l'azienda al rischio di squilibrio tra entrate e uscite e, conseguentemente, potrebbe richiedere al bilancio regionale sforzi ulteriori per coprire l'eventuale futuro disavanzo dell'ente strumentale.

L'art. 4 approva l'allegato bilancio per l'esercizio finanziario 2015 dell'Agenzia Regionale per la Tutela dell'Ambiente (ARTA) ed autorizza l'iscrizione, nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, dello stanziamento per il funzionamento di quest'ultima di € 1.500.000,00 al capitolo 05.01.020 - 291550.

Il Collegio dei revisori dei conti, dal confronto tra previsione di spesa operate dall'Ente regione e previsione di entrate dell'ARTA evidenzia delle discrepanze, in quanto l'azienda prevede di ricevere dalla Regione Abruzzo per il periodo 2015 finanziamenti di € 900.000,00 per la spesa corrente e di € 400.00,00 per investimenti; nel bilancio preventivo regionale, invece, vengono stanziati in favore dell'azienda complessivamente € 1.500.000,00.

Dalla disamina della scheda finanziaria predisposta dal servizio AESM emerge che gli stanziamenti previsti nella legge in esame non comportano oneri finanziari aggiuntivi in quanto gli stessi trovano adeguata copertura nelle disponibilità dei rispettivi capitoli di spesa.

| N. LEGGE 21 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 1.400.000,00 | | 1.400.000,00 | | |
| Art. 2 | 4.500.000,00 | | 4.500.000,00 | | |
| Art. 3 | 1.100.000,00 | | 1.100.000,00 | | |
| Art. 4 | 1.500.000,00 | | 1.500.000,00 | | |
| Totale | 8.500.000,00 | | 8.500.000,00 | | |

L.R. 22/2015

Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2012/12/UE, della direttiva 2002/89/CE, della direttiva 2000/60/CE, della direttiva 92/43/CEE, per l'applicazione del regolamento (UE) n. 702/2014 e del regolamento (UE) n. 651/2014, nonché per l'attuazione della comunicazione della Commissione Europea COM (2008) 394 e della comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 78. (Legge europea regionale 2015).

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 37/6 del 28 luglio 2015, pubblicata nel BURA 18 settembre 2015, n. 89 Speciale ed entrata in vigore il 19 settembre 2015) dispone l'attuazione dei seguenti atti europei:

a) direttiva 2012/12/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 aprile 2012, che modifica la direttiva 2001/112/CE del Consiglio concernente i succhi di frutta ed altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana;

b) direttiva 2002/89/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, che modifica la direttiva 2000/29/CE concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità;

c) direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque;

d) direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche;

e) regolamento (UE) n. 702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006;

f) regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato;

g) comunicazione della Commissione Europea COM (2008) 394 del 25 giugno 2008 (Una corsia preferenziale per la piccola impresa - Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa));

h) comunicazione della Commissione Europea COM (2011) 78 del 23 febbraio 2011 (Riesame dello "Small Business Act" per l'Europa).

L'art.31 prevede che le disposizioni contenute nel Titolo II non comportano oneri a carico del bilancio regionale, così come le disposizioni contenute nel Titolo III, ferma restando la natura programmatoria delle previsioni di cui all'art. 9 per la cui copertura i relativi stanziamenti sono determinati con legge regionale. I proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni e dalla riscossione delle tariffe di cui all'art. 8 sono iscritti annualmente in entrata alla UPB 03.04.001 cap. 34426/01 "Proventi derivanti da tariffe e sanzioni in materia fitosanitaria" ed in uscita nel corrispondente capitolo del Bilancio regionale UPB 07.01.004 cap. 101426/1 "Spese per l'attuazione delle direttive comunitarie in materia fitosanitaria" e sono destinati esclusivamente al potenziamento ed al funzionamento del Servizio competente per la materia fitosanitaria.

Le disposizioni contenute nel Titolo IV e nel Titolo V non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

Gli stanziamenti per la copertura degli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 15, 16, 18 e 19 del Titolo VI sono determinati con legge regionale; gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 20 quantificati per il 2015 in € 600.000,00 trovano copertura finanziaria nell'ambito del capitolo di spesa 07.02.009 - 102400 che viene così ridenominato "Contributi regionali per le attività di consulenza nel settore zootecnico".

A decorrere dal 2016 è autorizzata la copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del suddetto art. 20 solo nei limiti degli stanziamenti del capitolo 102400 così come annualmente determinati con legge di bilancio ai sensi della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Le previsioni di cui al Titolo VII non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionali in quanto hanno natura programmatoria; gli stanziamenti per la copertura degli oneri derivanti dagli interventi di cui al Titolo VII sono determinati con legge regionale.

Le disposizioni contenute nel Titolo VIII non comportano oneri a carico del bilancio regionale.

| N. LEGGE 22 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 31 | 600.000,00 | | 600.000,00 | | |

L.R. 23/2015

Provvedimenti relativi alla destinazione del complesso immobiliare “Autoporto di Castellalto”, modifiche alla legge regionale 29 novembre 2002, n. 28 (Norme ed indirizzi sull’intermodalità regionale) e disposizioni urgenti per assicurare il controllo e la vigilanza sugli interventi nelle zone sismiche.

L’art. 1 della legge destina il complesso immobiliare “Autoporto di Castellalto” all’insediamento di attività produttive e ne trasferisce la proprietà all’Azienda Regionale Attività Produttive e vieta la realizzazione, in tale area, di centrali a biomasse o biogas, inceneritori, termovalorizzatori, discariche, stabilimenti di stoccaggio od impianti simili.

L’art. 2 apporta modifiche alla legge regionale n. 28/2002.

L’art. 4, nelle more del riordino delle funzioni esercitate dalle Province, sospende l’efficacia delle disposizioni normative di cui ai Titoli III e IV della L.R. n. 28/2011 a far data dall’entrata in

vigore del Regolamento regionale attuativo della medesima legge e fino al 31 dicembre 2015 disponendo l'applicazione della L.R. n. 138/1996.

La legge non comporta oneri finanziari e reca, all'art. 3, la clausola di neutralità.

L.R. 24/2015

Disposizioni in favore dei soggetti con disturbi specifici di apprendimento (DSA).

Con la legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 39/6 del 15 settembre 2015, pubblicata nel BURA 14 ottobre 2015, n. 105 Speciale ed entrata in vigore il 15 ottobre 2015) la Regione Abruzzo, in applicazione della legge 8 ottobre 2010, n. 170 (Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento in ambito scolastico) e dei principi sanciti dagli articoli 3 e 32 della Costituzione, riconosce la dislessia, la disgrafia, la disortografia e la discalculia, quali disturbi specifici di apprendimento (DSA), che possono ostacolare il pieno sviluppo dell'individuo.

L'art. 4 prevede ai fini della valutazione dei requisiti per l'accreditamento l'istituzione di una commissione tecnica presieduta da un rappresentante della commissione regionale per l'accreditamento e composta tenendo in considerazione i rappresentanti delle figure professionali componenti la équipe multidisciplinare. Inoltre, al comma 2, dispone la costituzione di un tavolo di monitoraggio regionale sull'applicazione della normativa e sull'efficacia della stessa, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, composta da: un rappresentante delle Associazioni di utenti, un rappresentante dei centri di ricerca e formazione universitaria, dei servizi sanitari di neuropsichiatria infantile, di pediatria di base (in qualità di filtro della domanda di invio ai Servizi Sanitari), un rappresentante dei centri riabilitativi e un referente per i DSA delle Istituzioni scolastiche nominato dall'Ufficio Scolastico Regionale.

L'art. 5 prevede la possibilità di promuovere accordi, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con l'Ufficio scolastico regionale, con specialisti, strutture sanitarie pubbliche e private, con enti ed associazioni sensibili alle problematiche inerenti i DSA oltre, a concedere, annualmente, nei limiti degli appositi stanziamenti del bilancio di previsione, specifici contributi alle scuole che segnalano la presenza di soggetti affetti da DSA con diagnosi accertata per favorire l'acquisto nelle scuole di strumenti informatici dotati di video scrittura con correttore ortografico e sintesi vocale e di altri strumenti alternativi, informatici o tecnologici, volti a facilitare i percorsi didattici degli alunni.

L'art. 6 prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge, stimati per l'anno 2015 in € 100.000,00, si fa fronte con le risorse assegnate nell'U.P.B. 13.01.005 del bilancio di previsione 2015-2017, esercizio 2015 capitolo di nuova istituzione denominato "Contributi ai Comuni per i soggetti con disturbi specifici di apprendimento - DSA". Ai fini della copertura degli oneri viene apportata, per l'anno 2015, al bilancio di previsione 2015 - 2017, una variazione per competenza e cassa di uguale importo in aumento capitolo di spesa di nuova istituzione denominato "Contributi ai Comuni per i soggetti con disturbi specifici di apprendimento - DSA", per € 100.000,00 ed in diminuzione, capitolo di spesa 323000 denominato "Fondo speciale occorrente per far fronte ad oneri conseguenti a nuovi provvedimenti legislativi riguardanti spese correnti - art. 21, L.R.C.", per € 100.000,00. Per le annualità successive al 2015, gli oneri derivanti dall'attuazione della legge, sono autorizzati nei limiti dell'apposito stanziamento dell'U.P.B. 13.01.005 del bilancio di previsione della Regione Abruzzo annualmente determinato ed iscritto con la legge di bilancio ai sensi della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo) e dell'articolo 10 della legge regionale 29 dicembre 1977, n. 81 (Norme sulla contabilità regionale).

| N. LEGGE 24 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 6 | 100.000,00 | 100.000,00 | | | |

L.R. 25/2015

Disciplina delle Cooperative di Comunità.

La legge definisce i criteri ed i requisiti necessari per il riconoscimento del ruolo e della funzione di "Cooperative di Comunità" alle società cooperative di cui agli articoli 2511 e ss. del codice civile.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità. Infatti, gli interventi in favore delle Cooperative previsti dall'art. 5 del testo normativo (finanziamenti agevolati e contributi in conto capitale) sono rimessi alla discrezionalità della Regione e genereranno oneri finanziari solamente ove la stessa decida in futuro di attivarli, approntando le necessarie forme di copertura. In sostanza, dalla legge non deriva direttamente la maturazione di diritti in capo a soggetti terzi.

L.R. 26/2015

Istituzione della Banca della Terra d'Abruzzo.

La legge, al fine di valorizzare le terre agricole incolte, di favorire il recupero delle aree abbandonate, di contenere il degrado ambientale, istituisce la Banca della Terra d'Abruzzo che consiste in un elenco completo ed aggiornato dei terreni e fabbricati di proprietà pubblica e privata dichiarati disponibili per operazioni di affitto o di concessione.

La legge non comporta oneri finanziari espliciti e reca, all'art. 8, la clausola di neutralità. Tuttavia, dall'esame del testo emergono potenziali spese legati ai compiti di censimento affidati ai Comuni dall'art. 4. Al riguardo, occorre richiamare che, ai sensi dell'art. 19, comma 2, della L. 196/2009, *“le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”*.

Inoltre, in relazione alla possibilità conferita dal comma 2 dell'art. 5 per i Comuni di ottenere il recupero delle somme spese secondo i criteri previsti nel Regolamento regionale, non è chiaro dal testo di legge su quale soggetto ricadano tali recuperi. Qualora si tratti della Regione, i relativi oneri non troverebbero adeguata copertura.

L.R. 27/2015

Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21 dicembre 2012, n. 66 (Norme in materia di raccolta, commercializzazione, tutela e valorizzazione dei tartufi in Abruzzo) e abrogazione della L.R. 16 febbraio 1988, n. 22 (Norme per la raccolta, coltivazione e commercio dei tartufi).

La legge in esame apporta modifiche ed integrazioni alla L.R. 66/2012 prevedendo, in particolare, un nuovo calendario per la ricerca e la raccolta dei tartufi freschi e istituendo il logo distintivo di “Tartufo d'Abruzzo”.

L'art. 10 della Legge abroga la L.R. 22/1998.

La legge non comporta oneri finanziari e reca, all'art. 11, la clausola di neutralità.

L.R. 28/2015

Disposizioni per il settore primario e in materia di difesa del suolo.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 41/1 del 1° ottobre 2015, pubblicata nel BURA 14 ottobre 2015, n. 105 Speciale ed entrata in vigore il 15 ottobre 2015), con l'art. 1, autorizza la Giunta regionale, per il tramite del Dipartimento competente in materia di politiche della salute, ad eseguire interventi per la realizzazione dei "Piani di Sorveglianza delle aree di produzione e raccolta delle vongole (*Venus gallina*) e dei molluschi gasteropodi marini" previsti dal Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale e dal Regolamento (CE) n. 854/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che stabilisce norme specifiche per l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Per tali finalità viene autorizzata la spesa per l'esercizio 2015 della somma di euro 50.000,00 per competenza e per cassa, a valere sul capitolo di spesa di nuova istituzione 08.01.016 - 141503, da denominare "Piani di Sorveglianza delle aree di produzione e raccolta delle vongole (*Venus gallina*) e dei molluschi gasteropodi marini".

L'art.2 prevede, limitatamente all'anno 2015, il cofinanziamento regionale delle risorse destinate a supportare le attività di tenuta dei libri genealogici per un importo pari a € 500.000,00. La Giunta regionale, per il tramite del Dipartimento competente in materia di politiche dello sviluppo rurale e della pesca, dispone gli interventi mediante impiego delle risorse da iscrivere, sul capitolo di spesa di nuova istituzione 07.02.009 - 102406, da denominare "Compartecipazione della Regione Abruzzo alle attività di tenuta dei libri genealogici".

L'art. 3, allo scopo di sostenere la realizzazione di interventi puntuali di rimozione di amianto in aree assoggettate a responsabilità dei Consorzi di Bonifica, per l'anno 2015 autorizza la spesa di euro 150.000,00, da utilizzare con le modalità di cui all'art. 19, comma 4 della legge regionale 30 maggio 1997, n. 53 (Interventi nel Settore Agricolo, Agroalimentare, della Pesca Marittima e Acquacoltura). Per la copertura della spesa si provvede mediante l'utilizzo di pari importo dei fondi già stanziati sul capitolo di spesa 07.02.011 - 102499, denominato "Interventi nel settore agricolo e agroalimentare - l.r. 30.5.1997, n. 53".

L'art. 4, allo scopo di consolidare il processo di risanamento dei Centri di Ricerca in Agricoltura di cui all'art. 2 della l.r. 53/1997, secondo le linee di indirizzo adottate dalla DGR n. 820/2014, alla cui gestione partecipa la Regione Abruzzo, istituisce un apposito Fondo, finalizzato al sostegno temporaneo alla liquidità dei Centri medesimi, in conformità al Regolamento UE n. 1407/2013,

relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti "de minimis". L'aiuto è concesso sotto forma di prestito da rimborsare a partire dall'ottavo mese dall'erogazione, anche in forma rateale nel rispetto dell'art. 4, paragrafo 3, del Regolamento (UE) 1407/2013. L'aiuto può essere concesso più volte a favore dello stesso Centro nel rispetto del massimale previsto dal Regolamento (UE) 1407/2013. La Giunta regionale approva, nel rispetto del Regolamento (UE) 1407/2013, entro 30 giorni dall'entrata in vigore della legge i criteri, le modalità di concessione, di erogazione e di restituzione del prestito oltre alle garanzie dovute per la concessione dello stesso. L'aiuto è concesso a seguito di avviso pubblico adottato dal Dipartimento competente, nel rispetto dei requisiti approvati dalla Giunta regionale.

Per tali fini sono istituiti, nel bilancio corrente, il capitolo di spesa 07.02.011 - 102494, denominato "Fondo per l'accompagnamento al risanamento dei Centri regionali di ricerca in agricoltura" con uno stanziamento di € 1.000.000,00, e il capitolo di entrata 04.02.001 - 43604, denominato "Rimborso di anticipazioni a valere sul Fondo per l'accompagnamento al risanamento dei Centri regionali di ricerca in agricoltura" con uno stanziamento di € 1.000.000,00.

L'art. 6, prevede le disposizioni finanziarie, al fine della copertura della spesa di cui agli articoli 1 e 2; al bilancio pluriennale di previsione 2015-2017, esercizio finanziario 2015, vengono apportate le seguenti variazioni in termini di competenze e cassa: in aumento il capitolo di spesa 08.01.016 - 141503, denominato "Piani di Sorveglianza delle aree di produzione e raccolta delle vongole (Venus gallina) e dei molluschi gasteropodi marini", per € 50.000,00; in aumento capitolo di spesa 07.02.009 - 102406, denominato "Compartecipazione della Regione Abruzzo alle attività di tenuta dei libri genealogici", per euro 500.000,00. In diminuzione il capitolo di spesa 07.01.002 - 111417 denominato "Oneri derivanti dalla convenzione con il corpo forestale dello Stato - l.r. 26.08.2014, n. 35, art. 31 comma 9", per € 150.000,00; in diminuzione il capitolo di spesa 07.02.005 - 102396 denominato "Finanziamento ai Consorzi di bonifica per l'irrigazione, per la manutenzione delle opere di bonifica di interesse pubblico e per il risanamento degli stessi enti", per € 150.000,00 ed in diminuzione il capitolo di spesa 07.02.011- 102499 denominato "Interventi nel settore agricolo e agroalimentare - l.r. 30.05.1997, n. 53", per € 250.000,00.

Le modalità di copertura adottate per gli oneri di cui ai citati articoli 1, 2 e 3 (complessivi € 700.000) consistono nella riduzione – per un ammontare corrispondente – degli stanziamenti su altri capitoli di spesa, la cui disponibilità finanziaria è stata preventivamente verificata dal Servizio AESM con esito positivo.

Diversamente, con riferimento all'intervento di sostegno ai Centri di Ricerca in Agricoltura di cui al comma 4 (pari a € 1 mln. annui, per complessivi € 3 mln. nel triennio 2015-2017) si rilevano carenze sotto il profilo della copertura. Secondo il testo legislativo, l'anticipazione ai centri di ricerca non comporta alcun impatto finanziario, in quanto determina una parallela variazione in aumento sul lato delle spese (per l'erogazione) e su quello delle entrate (per il rimborso). Ciò premesso, si osserva che la tecnica di copertura automatica individuata non soddisfa i requisiti di certezza e di attendibilità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale sull'art. 81 della Costituzione. Infatti, all'onere attuale che si manifesta al momento dell'attribuzione del sostegno finanziario si contrappone una copertura aleatoria, consistente nel rimborso dello stesso alla scadenza dell'anticipazione; l'incertezza dell'entrata appare inoltre accentuata dall'assenza di previsione di forme di garanzia a tutela del bilancio regionale, in caso di inadempimenti o ritardi nel rimborso delle rate da parte dei centri di ricerca beneficiari.

Ulteriore profilo di criticità alla tecnica di copertura automatica adottata per la misura finanziaria di cui al comma 4 attiene alla sfasatura temporale tra la registrazione dell'impegno di spesa, in fase di erogazione dell'anticipazione, e la rilevazione del corrispondente accertamento legato al rimborso della stessa. L'applicazione del principio della competenza finanziaria rafforzata di cui al d.lgs. 118/2011 determina che l'esercizio di imputazione dell'impegno di spesa non necessariamente corrisponde con quello di imputazione del relativo accertamento d'entrata. Secondo il nuovo criterio, infatti, l'imputazione temporale delle poste contabili è legata alla relativa esigibilità; atteso che il prestito deve essere rimborsato a decorrere dall'ottavo mese successivo all'erogazione, eventualmente anche in forma rateale, l'imputazione degli accertamenti in entrata non necessariamente avverrà nell'esercizio finanziario di erogazione del prestito, rimanendo quest'ultimo carente sotto il profilo della copertura.

| N. LEGGE 28 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|---------------|---------------------|----------------------------|--------------------|------------------|---------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 50.000,00 | | | | |
| Art. 2 | 500.000,00 | | | | |
| Art. 3 | 150.000,00 | | 150.000,00 | | |
| Art. 4 | 1.000.000,00 | | | | 1.000.000,00 |
| Art. 6 | | | 550.000,00 | | |
| Totale | 1.700.000,00 | | 700.000,00 | | 1.000.000,00 |

L.R. 29/2015

Provvedimenti urgenti per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema della costa abruzzese.

La legge consta di due articoli; l'art. 1 vieta, nelle zone di mare poste entro le dodici miglia marine dalle linee di costa di tutto il perimetro costiero della Regione, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 30/2015

Modifiche alla L.R. 5/2015 (Soppressione dell'Autorità dei bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro, modifiche alle leggi regionali 9/2011, 39/2014, 2/2013, 77/1999, 9/2000, 5/2008 e disposizioni urgenti per il funzionamento dell'Agenzia Sanitaria regionale).

La legge, costituita da n. 3 articoli, prevede in particolare la possibilità di proroga, in presenza di motivate e documentate ragioni e per una sola volta, per un massimo di ulteriori novanta giorni, dell'incarico del commissario liquidatore per la soppressione delle Autorità dei Bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro di cui alla L.R. 10 marzo 2015, n. 5.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 31/2015

Modifiche alla L.R. 8 marzo 2005, n. 24 (Testo Unico in materia di sistemi di trasporto a mezzo di impianti a fune, o ad essi assimilati, piste da sci ed infrastrutture accessorie).

La legge in esame modifica e integra la L.R. n. 24/2005 stabilendo che il concessionario ed il gestore dell'area sciabile attrezzata non sono responsabili di incidenti nei percorsi fuoripista purché sugli stessi impianti sia apposta idonea segnaletica di pericolo frane o valanghe.

La legge indica inoltre le precauzioni da adottare da chi pratica scialpinismo e prevede delle sanzioni in caso di violazioni.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 32/2015

Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 44/1 del 13 ottobre 2015, pubblicata nel BURA 28 ottobre 2015, n. 40, ripubblicata, con avviso di errata corrige, nel BURA 28 ottobre 2015, n. 113 Speciale ed entrata in vigore il 29 ottobre 2015) in attuazione di quanto previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni), e con successivi atti normativi da approvare entro il 28 febbraio 2016, disciplina il processo di riordino e riallocazione delle funzioni amministrative nel territorio della Regione Abruzzo, individuando le dimensioni ottimali per l'esercizio delle medesime funzioni amministrative, con l'obiettivo di favorire l'associazionismo tra gli enti locali, la gestione delle funzioni di area vasta e la coesione tra le istituzioni del sistema Regione-Autonomie locali.

L'art. 3, in particolare, elenca le funzioni che vengono trasferite alla Regione, mentre l'art. 4, comma 2, precisa che alcune funzioni passate ai Comuni siano coperte integralmente dal bilancio regionale. Sebbene si tratti di disposizioni programmatiche, che necessitano di ulteriori provvedimenti attuativi, non si ravvisa nel testo normativo alcun riferimento alle forme di copertura degli oneri scaturenti dal trasferimento delle funzioni.

L'art. 12 prevede le disposizioni per la ricollocazione del personale delle Province ed autorizza la Giunta regionale ad utilizzare lo stanziamento del capitolo di spesa 14.01.001 - 11541.1, denominato "Trasferimento di fondi regionali per il personale trasferito a seguito del conferimento di funzioni agli enti locali e funzionali ex L.R. 72/1998", per le procedure inerenti il trasferimento del personale delle Province operate in attuazione della L. 56/2014 e dell'articolo 1, commi 421 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. La Giunta regionale è autorizzata a disporre con provvedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e dell'articolo 25 della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo), le variazioni di bilancio finalizzate a consentire la imputazione e contabilizzazione degli oneri relativi al personale trasferito.

Al riguardo, si osserva che nella relazione illustrativa non sono riscontrabili elementi utili per la quantificazione del complessivo onere scaturente dalla ricollocazione del personale delle Province, rendendo così difficile ogni valutazione in merito alla congruità della copertura adottata nella legge.

Con emendamento al progetto di legge è stato poi introdotto l'art. 13 (Interventi urgenti a favore del trasporto e dell'assistenza scolastica agli studenti disabili delle scuole superiori e dell'università) prevedendo una variazione allo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2015-2017 in termini di competenza e cassa per l'annualità 2015, con un incremento di € 1.200.000,00 allo stanziamento del capitolo di spesa 10.01.001 - 41516.1, denominato "Trasferimento alle province per il trasporto e l'assistenza scolastica agli studenti disabili delle scuole superiori ed università", ed una conseguente riduzione di pari importo sullo stanziamento del capitolo di spesa 13.01.005 - 71576.1, denominato "Fondo regionale per il sostegno alle prestazioni di assistenza territoriale residenziale e semiresidenziale".

| N. LEGGE 32 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 13 | 1.200.000,00 | | 1.200.000,00 | | |

L.R. 33/2015

Modifica alla L.R. 3 marzo 2010, n. 7 (Disposizioni regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità).

La legge in esame integra la L.R. n. 7/2010 introducendo l'art. 17 bis che disciplina le procedure espropriative da attivare per la realizzazione di casse di espansione fluviali per la prevenzione del rischio idrogeologico.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 34/2015

Riconoscimento dell'agricoltore come custode dell'ambiente e del territorio.

La legge in esame, al fine di tutelare il territorio dagli effetti negativi dell'abbandono, individua gli imprenditori agricoli, in forma singola o associata, quali custodi dell'ambiente e del territorio con compiti di manutenzione del territorio, di salvaguardia della biodiversità, di allevamento e coltivazione di razze locali e di conservazione di formazioni vegetali.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 35/2015

Disposizioni a sostegno dei settori della Cultura e della Formazione.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 44/7 del 13 ottobre 2015, pubblicata nel BURA 6 novembre 2015, n. 121 Speciale ed entrata in vigore il 7 novembre 2015) prevede una serie di contributi in favore di una pluralità di beneficiari appartenenti al settore Cultura.

Più precisamente, all'art. 1, comma 1, concede ai sensi del regolamento (UE) 17.6.2014, n. 651/2014, un contributo straordinario per l'importo di euro 800.000,00 all'Istituzione Sinfonica Abruzzese (ISA), unica istituzione concertistico orchestrale abruzzese riconosciuta, da corrispondere in due annualità a valere sul bilancio di previsione pluriennale per € 400.000,00 in conto competenza 2015 e per € 400.000,00 in conto competenza 2016. Tale contributo è destinato a finanziare i costi di funzionamento, come indicati al paragrafo 5 dell'articolo 53 del regolamento (UE) n. 651/2014, sostenuti per l'attività svolta ivi comprese le iniziative volte a salvaguardare l'equilibrio del bilancio ed è quantificato nel rispetto delle disposizioni del medesimo articolo 53.

Si prevede, inoltre, che tale contributo sia cumulabile con i contributi previsti e disciplinati da altre leggi regionali e nazionali per le medesime finalità ed attività. Il Servizio regionale competente in materia di cultura verificherà, in caso di cumulo con altri aiuti di Stato in relazione agli stessi costi ammissibili, il non superamento dell'intensità di aiuto più elevata concedibile, corrispondente a quanto necessario per coprire le perdite di esercizio. La comunicazione alla Commissione europea prevista dall'articolo 11, paragrafo 1, lett. a), del regolamento (UE) n. 651/2014 è effettuata entro venti giorni lavorativi dall'adozione del provvedimento di concessione del contributo, nel rispetto dell'articolo 14 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 39 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei).

L'onere di spesa trova copertura con lo stanziamento del capitolo di spesa 10.01.005 - 61657.1, denominato "Contributo regionale a favore dell'Istituzione Sinfonica", per un importo pari ad € 400.000,00 a valere sulla competenza 2015 e per € 400.000,00 a valere sulla competenza 2016.

Il comma 7, dell'art. 1, individua e finanzia, per il solo esercizio 2015, le manifestazioni storiche di interesse locale che hanno determinati requisiti, esse sono finanziate nel limite dello stanziamento iscritto sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61624, di nuova istituzione, da denominare "Sostegno alle manifestazioni storiche di rilevante interesse culturale".

Il comma 8, dell'art. 1 modifica integralmente l'articolo 6 della L.R. 9 agosto 2013, n. 28 (Partecipazione della Regione alla Fondazione Michetti di Francavilla al Mare, finanziamento a

sostegno del Premio Letterario "Città di Penne - Mosca", Celebrazioni Centenario terremoto della Marsica e iniziative in favore del Teatro dei Marsi), promuovendo le attività dei teatri regionali e valorizzando le iniziative e le attività svolte in forma coordinata dai Teatri dei Marsi. Per tali finalità la Regione concede ai Comuni sede dei Teatri dei Marsi un contributo straordinario per l'anno 2015 per l'organizzazione di eventi e manifestazioni teatrali pari a € 80.000,00 mediante lo stanziamento iscritto sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61673 ridenominato "Contributo straordinario ai Comuni sede dei teatri dei Marsi".

La Giunta regionale, su proposta del Dipartimento competente in materia di cultura, è delegata ad adottare un disciplinare per definire i criteri e le modalità per la concessione di tali contributi.

La copertura finanziaria delle spese di cui ai commi 1, 7 e 8 è assicurata mediante le variazioni in termini di competenza e cassa riportate nel prospetto di variazione "Allegato A" accluso alla legge.

Dal citato "allegato A" si evince una variazione di bilancio, per l'annualità 2015, di € 930.000,00 a copertura delle spese relative ai commi 1, 7 e 8 dell'art. 1 della legge e dell'incremento di € 300.000,00 avvenuto sul capitolo di spesa UPB 10.01.004 "Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, mostre ed altre manifestazioni afferenti al settore della cultura L.R. 18.12.2013, n. 55, Art. 40" attraverso una riduzione dei seguenti capitoli di spesa: n. 151422 – UPB 5.01.022 denominato "Spese per il funzionamento della Sezione regionale dell'osservatorio dei lavori pubblici" per € 100.000,00, n. 151532 – UPB 5.01.019 "Fondo per il funzionamento dell'Autorità di Bacino" per € 130.000,00, n. 81525 – UPB 12.01.010 "Rimborsi alle aziende ULS per prestazioni ispettive di cui alla L.R. 66/91" per € 50.000,00, n. 323000 – UPB 15.01.001 "Fondo speciale occorrente per far fronte ad oneri conseguenti a nuovi procedimenti legislativi riguardanti spese correnti – art 21" per € 550.000,00, n. 12103 – UPB 02.02.12103 "Spese di investimento per le attività della struttura speciale di supporto sistema informativo regionale" per € 100.000,00.

Mentre per l'anno 2016 a fronte di una variazione in aumento nel capitolo di spesa n. 61657 – UPB 10.01.005 denominato "Contributo regionale a favore dell'Istituto Sinfonica – L.R. 9.8.1990, n. 76" di € 400.000,00 vi è una diminuzione di pari importo nel capitolo di spesa n. 321906 – UPB 2.01.019 "Oneri derivanti da transazioni, lite passive, procedure esecutive derivanti dalla gestioni commissariali delle ex USL L.R. 25.08.2006, n. 29, art. 70".

Il comma 10, prevede un contributo per il solo anno 2015, di € 50.000,00 ai fini di cui agli articoli 1 e 2 della L.R. 9 agosto 2013, n. 28 (Partecipazione della Regione alla Fondazione Michetti di Francavilla al Mare, finanziamento a sostegno del Premio Letterario "Città di Penne - Mosca",

Celebrazioni Centenario terremoto della Marsica e iniziative in favore del Teatro dei Marsi) con un aumento in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 dello stanziamento sul capitolo di spesa n. 61669 - UPB 10.01.004 denominato "Contributo a favore della Fondazione Michetti" e di pari importo sul capitolo di entrata n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti".

Il comma 12, prevede che, al fine di favorire iniziative di straordinaria tradizione nazionale di cultura ed arte contemporanea riferita alla memoria di Ennio Flaiano delle grandi aree urbane della Regione, la Giunta regionale finanzia specifici interventi per l'importo di € 50.000,00 per il solo anno 2015. Alla copertura finanziaria del contributo citato si provvede mediante variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 50.000,00 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito dell'UPB 10.01.005 da denominare "Contributo per iniziative di straordinaria tradizione nazionale di cultura ed arte contemporanea riferita alla memoria di Ennio Flaiano delle grandi aree urbane della Regione"; e in aumento di € 50.000,00 sul capitolo di entrata n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti".

Il comma 14, prevede la sostituzione dell'articolo 43 della L.R. 25 agosto 2006, n. 29 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 31 dicembre 2005, n. 46 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2006 e pluriennale 2006-2008 - Legge finanziaria regionale 2006) e alla L.R. 31 dicembre 2005, n. 47 (bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006 - bilancio pluriennale 2006-2008) - 1° Provvedimento di variazione), riconoscendo il Teatro "Fedele Fenaroli" di Lanciano quale Centro di Formazione Teatrale d'Abruzzo, concedendo al Comune di Lanciano, sede della Deputazione Teatrale Fedele Fenaroli, un contributo straordinario per l'anno 2015 per l'organizzazione di eventi e manifestazioni teatrali per un importo di € 35.000,00 mediante lo stanziamento iscritto sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61402 ridenominato "Contributo straordinario al comune di Lanciano sede della Deputazione Teatrale Fedele Fenaroli" la cui copertura finanziaria è assicurata mediante variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 35.000,00 sul capitolo di spesa n. 61402 - UPB 10.01.004 denominato "Contributo straordinario al comune di Lanciano sede della Deputazione Teatrale Fedele Fenaroli"; ed in aumento di € 35.000,00 sul capitolo di entrata n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti".

Il comma 16, prevede la concessione, alla Fondazione "Brigata Maiella, di un contributo, per il solo anno 2015, di € 30.000,00, alla cui copertura si provvede mediante variazioni in termini di

competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 30.000,00 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito dell'UPB 10.01.004 da denominare "Contributo a favore della Fondazione Brigata Maiella" e in aumento di € 30.000,00 sul capitolo di entrata n. 36201 - UPB 03.05.001 denominato "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio".

Il comma 19 prevede per l'anno 2015 un contributo di € 80.000,00 all'Ente Manifestazioni Pescaresi, che realizza il Pescara International Arts Festival, unico festival multidisciplinare abruzzese riconosciuto dal Ministero dei beni e delle attività culturali - Fondo Unico per lo Spettacolo, alla cui copertura si provvede mediante le variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di euro 80.000,00 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito dell'UPB 10.01.005 denominato "Contributo regionale a favore dell'Ente Manifestazioni Pescaresi"; ed in aumento di € 80.000,00 sul capitolo di entrata n. 36201 - UPB 03.05.001 denominato "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio".

Il comma 21, prevede per l'anno 2015 un contributo pari ad € 150.000,00 a favore del Teatro Marrucino di Chieti, alla cui copertura finanziaria si provvede mediante le seguenti variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 150.000,00 sul capitolo di spesa 61656 - UPB 10.01.005 denominato "Interventi ex L.R. n. 40 del 28.8.2001 e successive modificazioni"; ed in aumento di € 150.000,00 sul capitolo di entrata n. 36201 - UPB 03.05.001 denominato "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio".

Il comma 23, per l'anno 2015, prevede che la Giunta regionale, nelle more dell'approvazione della programmazione degli interventi di cui alle leggi regionali 3 novembre 1999, n. 98 (Disciplina regionale delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali) e 23 dicembre 2014, n. 46 (Legge europea regionale 2014), stabilisca dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi a favore di soggetti operanti nel campo della pedagogia teatrale, della cinematografia e della tradizione coristica e musicale. Tali contributi sono concessi anche al fine dell'adeguamento dei locali utilizzati dai beneficiari alle norme vigenti in materia di prevenzione e sicurezza. Alla copertura finanziaria delle spese si provvede mediante le seguenti variazioni, in termini di competenza e cassa, del Bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 130.000,00 sul capitolo di spesa di nuova istituzione nell'ambito dell'UPB 10.01.005 denominato "Interventi nel campo della pedagogia teatrale e della cinematografia"; in aumento di € 20.000,00 sul capitolo di entrata n. 35020

- UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti"; in aumento di € 60.000,00 sul capitolo di entrata n. 36201 - UPB 03.05.001 denominato "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio"; in aumento di € 50.000,00 sul capitolo di entrata n. 31150 - UPB 03.05.001 denominato "Proventi canoni concessioni acque minerali e termali".

L'art. 2, prevede disposizioni a sostegno del Settore della Formazione e concede un contributo aggiuntivo e straordinario per l'anno 2015 all'Istituto Musicale "G. Braga" di Teramo. Tale contributo è destinato a finanziare le attività ordinarie dell'Istituto e per il solo anno 2015 con € 150.000,00. Alla copertura finanziaria del contributo si provvede mediante le seguenti variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di € 150.000,00 sul capitolo di spesa n. 61660 - UPB 10.01.005 denominato "Interventi in favore del Liceo Musicale "G. Braga" di Teramo - L.R. 2.8.1993, n. 33, L.R. 16.9.1994, n. 68, L.R. 5.6.1996, n. 30, L.R. 16.7.1997, n. 5"; in aumento di € 100.000,00 sul capitolo di entrata n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti"; in aumento di € 50.000,00 sul capitolo di entrata n. 31150 - UPB 03.05.001 denominato "Proventi canoni concessioni acque minerali e termali".

Il comma 4, dell'art. 2 prevede la promozione da parte della Regione Abruzzo di esperienze formative in mobilità nazionale e transnazionale, attraverso la promozione di tirocini formativi extracurricolari volti al conseguimento della certificazione TOEFL. A tal fine concede, per il solo anno 2015, un contributo straordinario al Comune di Gagliano Aterno di euro 10.000,00 finalizzato a cofinanziare i progetti per tali finalità. Alla copertura finanziaria del contributo si provvede mediante le seguenti variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio per l'esercizio finanziario 2015: in aumento di euro 10.000,00 sul capitolo di nuova istituzione nell'ambito dell'UPB 10.01.004 denominato "Contributo in favore del Comune di Gagliano Aterno per la realizzazione di tirocini formativi extracurricolari volti al conseguimento della certificazione TOEFL"; in aumento di euro 10.000,00 sul capitolo di entrata n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti".

L'articolato della legge regionale 35/2015 contempla una serie di contributi "a pioggia" in favore di diversi beneficiari, con disposizioni aventi forma di fattori legislativi che fissano il limite massimo degli stessi. La copertura degli oneri avviene sia attraverso la riduzione di esistenti stanziamenti di spesa, sia a mezzo di previsione in aumento di nuove o maggiori entrate (per complessivi € 685.000,00). Tale ultima forma di copertura suscita forti perplessità in quanto non

suffragata da alcuna giustificazione a supporto delle revisioni in aumento delle previsioni di entrata sui seguenti capitoli:

- 1) n. 35020 - UPB 03.05.002 denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti" per € 265.000,00;
- 2) n. 36201 - UPB 03.05.001 denominato "Recupero di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente del bilancio" per € 320.000,00;
- 3) n. 31150 - UPB 03.05.001 denominato "Proventi canonici concessioni acque minerali e termali" per € 100.000,00.

Già in occasione del referto relativo all'esercizio 2014, è stato messo in luce come il ricorso a forme di copertura fondate su maggiori entrate stimate in modo apodittico, senza fornire le ragioni delle movimentazioni o i criteri di valutazione degli importi, non rivesta i caratteri di credibilità, sicurezza e non arbitrarietà elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne deriva che una quota rilevante di contributi previsti dalla legge n. 35/2015 risulta priva di adeguata copertura.

2015

| N. LEGGE 35 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------------|----------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 c. 1 | € 400.000,00 | | € 400.000,00 | | |
| Art. 1 c. 7 | € 150.000,00 | | € 150.000,00 | | |
| Art. 1 c. 8 | € 80.000,00 | | € 80.000,00 | | |
| Art. 1 c. 9 | € 300.000,00 | | € 300.000,00 | | |
| Art. 1 c. 10 | € 50.000,00 | | | € 50.000,00 | |
| Art. 1 c. 12 | € 50.000,00 | | | € 50.000,00 | |
| Art. 1 c. 14 | € 35.000,00 | | | € 35.000,00 | |
| Art. 1 c. 16 | € 30.000,00 | | | € 30.000,00 | |
| Art. 1 c. 19 | € 80.000,00 | | | € 80.000,00 | |
| Art. 1 c. 21 | € 150.000,00 | | | € 150.000,00 | |
| Art. 1 c. 24 e 25 | € 130.000,00 | | | € 130.000,00 | |
| Art. 2 c. 2 | € 150.000,00 | | | € 150.000,00 | |
| Art. 2 c. 4 | € 10.000,00 | | | € 10.000,00 | |
| Totale | € 1.615.000,00 | | € 930.000,00 | € 685.000,00 | |

2016

| N. LEGGE 35 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 c. 1 | 400.000,00 | | 400.000,00 | | |

L.R. 36/2015

Disposizioni in materia di acque e di autorizzazione provvisoria degli scarichi relativi ad impianti di depurazione delle acque reflue urbane in attuazione dell'art. 124, comma 6, del decreto legislativo 152/2006 e modifica alla L.R. 5/2015.

La legge modifica la L.R. n. 25/2011 recante disposizioni in materia di acque, la L.R. 38/2013 che disciplina le grandi derivazioni idroelettriche, la L.R. 1/2003 sul regime autorizzatorio degli scarichi delle pubbliche fognature e delle acque reflue domestiche, la L.R. 31/2010 in materia di disciplina degli scarichi, la L.R. 5/2015 sulla soppressione dell'autorità dei bacini di rilievo regionale abruzzesi ed interregionale del fiume Sangro e contiene una norma interpretativa dell'art. 23 della L.R. 81/1998 sul rilascio delle concessioni di piccola derivazione di acqua pubblica.

La legge non comporta oneri finanziari e reca la clausola di neutralità.

L.R. 37/2015

Definizione delle procedure di assegnazione e vendita dei terreni agricoli in territorio del Fucino, provenienti dalla riforma fondiaria.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 44/3 del 13 ottobre 2015, pubblicata nel BURA 6 novembre 2015, n. 121 Speciale ed entrata in vigore il 7 novembre 2015) prevede, in attuazione dell'articolo 24 della Legge 8 maggio 1998, n.146 (Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario), che la Regione eserciti le funzioni normative, relative ai beni immobili della Riforma Fondiaria, di cui agli articoli 9, 10 e 11 della Legge 30 aprile 1976, n. 386 (Norme di principio, norme particolari e finanziarie concernenti gli enti di sviluppo). Le assegnazioni e vendite relative a tutti i terreni agricoli siti in territorio del Fucino provenienti dalla riforma fondiaria, ovvero tutti i fondi iscritti nel territorio delimitato dalla circonconfucense, sono

disciplinate dalle norme contenute nella legge regionale in esame. Tali funzioni sono svolte dagli uffici del Dipartimento Politiche dello Sviluppo Rurale e della Pesca aventi sede in Avezzano.

L'art. 10 quantifica in € 100.000,00 i proventi derivanti dalla cessione dei terreni fucensi e loro pertinenze; per l'annualità 2015 del bilancio pluriennale regionale 2015-2017, essi sono iscritti nello stato di previsione dell'entrata dell'esercizio finanziario 2015 nell'unità previsionale di base (U.P.B.) 04.01.001, capitolo di nuova istituzione denominato "Proventi derivanti dalla cessione dei terreni e pertinenze in territorio del Fucino", con uno stanziamento per competenza e cassa pari ad € 100.000,00.

Gli oneri relativi agli interventi in materia di sicurezza stradale di cui all'art. 9, quantificati in € 100.000,00 per l'annualità 2015 del bilancio pluriennale 2015-2017, trovano copertura finanziaria per l'esercizio finanziario 2015 nell'ambito dell'unità previsionale di base (U.P.B.) 06.02.002, capitolo di spesa di nuova istituzione denominato "Fondo per la viabilità e le infrastrutture di mobilità nel comprensorio del Fucino" con uno stanziamento per competenza e cassa pari ad € 100.000,00

Lo stanziamento iscritto nella spesa può essere utilizzato solo previo accertamento della relativa entrata. Tale previsione costituisce una forma di salvaguardia atipica rispetto a quella prevista dall'art. 17 della l. n. 196/2009; essa, infatti, piuttosto che individuare una forma di copertura automatica e alternativa, finisce per creare una segmentazione del bilancio, correlando alcune entrate a specifiche spese, in violazione del principio di unità.

Per gli esercizi successivi al 2015, i relativi stanziamenti di entrata e di spesa sono determinati con la legge di bilancio, ai sensi dell'art. 38, comma 1, del D.Lgs. n. 118/2011.

| N. LEGGE 37 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 9 | 100.000,00 | | | 100.000,00 | |

L.R. 38/2015

Istituzione del Parco Naturale Regionale Costa dei Trabocchi e modifiche alla legge regionale 21 giugno 1996, n. 38 (Legge-quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino Parco d'Europa).

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 46/1 del 5 novembre 2015, pubblicata nel BURA 6 novembre 2015, n. 121 Speciale ed entrata in vigore il 7 novembre 2015) prevede l'istituzione del Parco naturale regionale "Costa dei Trabocchi"; con delibera del 23 dicembre

2015, il Consiglio dei ministri ha impugnato dinanzi alla Corte Costituzionale, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, il comma 1 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) e per violazione dell'art. 118, secondo comma della Costituzione.

L'art. 11 prevede che agli oneri derivanti dall'attuazione della legge, quantificati per l'anno 2015 in € 50.000,00 si provvede mediante lo stanziamento iscritto nell'ambito dell'U.P.B. 05.02.003 sul capitolo di nuova istituzione denominato: "Contributo per l'istituzione e la valorizzazione del Parco "Costa dei Trabocchi"". La copertura finanziaria, per l'anno 2015, è assicurata mediante le variazioni in termini di competenza e cassa del bilancio regionale dell' U.P.B. 15.01.001 - capitolo 323000 denominato "Fondo speciale occorrente per far fronte ad oneri conseguenti a nuovi provvedimenti legislativi riguardanti spese in conto capitale - articolo 21 L.R. 3/2002" in diminuzione di € 50.000,00; e dell'U.P.B. 05.02.003 - capitolo 282203, di nuova istituzione, denominato "Contributo per l'istituzione e la valorizzazione del Parco "Costa dei Trabocchi"" in aumento € 50.000,00.

Per gli esercizi successivi lo stanziamento verrà determinato ed iscritto sul pertinente capitolo di spesa con le rispettive leggi di bilancio, ai sensi della legge regionale 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

In merito ai profili di copertura, si osserva che la relazione tecnica e la scheda finanziaria del Servizio AESM fanno riferimento ad un progetto di legge integralmente diverso rispetto a quello poi approvato in esito alla seduta consiliare. Ne consegue che la legge n. 38/2015 non è stata accompagnata dagli strumenti previsti per garantire una piena valutazione degli aspetti di copertura finanziaria.

| N. LEGGE 38 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|-----------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 11 | 50.000,00 | 50.000,00 | | | |

L.R. 39/2015

Modifica all'art. 8 della L.R. 2 dicembre 2011, n. 41 (Disposizioni per l'adeguamento delle infrastrutture sportive, ricreative e per favorire l'aggregazione sociale nella città di L'Aquila e degli altri Comuni del cratere).

La legge modifica la L.R. n. 41/2011 prevedendo la revoca del contributo per l'adeguamento o la realizzazione di impianti sportivi, ricreativi qualora il beneficiario non provveda alla conclusione dei lavori entro trentasei mesi dall'avvio degli stessi.

La legge non comporta oneri finanziari e non reca la clausola di neutralità.

L.R. 40/2015

Valorizzazione dello scalo d'Abruzzo e interventi a favore delle Province per attuazione Piano neve.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 47/2 del 10 novembre 2015, pubblicata nel BURA 13 novembre 2015, n. 125 Speciale ed entrata in vigore il 14 novembre 2015) oltre a concedere un contributo alle spese di funzionamento a favore dell'Aeroporto d'Abruzzo, già individuato quale aeroporto di interesse nazionale ed inserito nel comprehensive network delle reti europee Ten-T ai sensi del Reg. (UE) n. 1315/2013, prevede un intervento finanziario a favore delle Province a supporto della attuazione del "Piano neve - 2015/2016" al fine di ridurre i disagi sulla viabilità del territorio regionale.

L'art 2 prevede, sulla base delle proiezioni contenute nel piano industriale 2015-2020 approvato dall'assemblea della società di gestione dell'Aeroporto d'Abruzzo SAGA S.p.A. del 7 settembre 2015, la concessione, quale aiuto al funzionamento in favore dell'Aeroporto d'Abruzzo, di un contributo pari ad € 3.000.000,00 per l'annualità 2015, nelle more dell'istituzione del regime nazionale di cui al punto 123 della Comunicazione della Commissione europea (2014/C 99/03).

Agli oneri derivanti dall'art. 2 si provvede mediante lo stanziamento del capitolo di spesa 06.02.004 - 242422, denominato "Valorizzazione ed internazionalizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo" di € 3.000.000,00, la cui copertura finanziaria si garantisce con le variazioni di bilancio di previsione del corrente esercizio finanziario in termini di competenza e di cassa per la sola annualità 2015: con l'aumento dello stanziamento del capitolo di entrata 01.01.003 - 11770 denominato "Addizionale IRPEF di cui al D.Lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie" di € 3.000.000,00.

La presente legge mostra criticità legate sia ai profili di compatibilità con il diritto comunitario, sia al rispetto del principio di copertura finanziaria. In merito al primo aspetto, si richiamano integralmente le considerazioni svolte per la legge regionale 19/2015, in tema di nozione e disciplina degli aiuti di stato, nonché di obbligo di comunicazione preventiva alla Commissione. Sebbene la materia degli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree sia oggi affrontata dalla Comunicazione (2014/C99/03), le valutazioni in merito alla compatibilità dei singoli interventi con il mercato interno spettano alla Commissione. La nuova disciplina, infatti, ribadisce l'obbligo di comunicazione preventiva a quest'ultima delle misure (cfr. punto 135 della citata Comunicazione 2014/C99/03) previsto dallo stesso art. 108 del TFUE; in assenza di tale adempimento le disposizioni normative che contemplano l'aiuto di stato si pongono in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, come ricordato più volte dalla Corte Costituzionale (da ultimo nella sentenza n. 249/2014), in quanto non risulta consentita la verifica di compatibilità con il mercato interno.

In merito ai profili di copertura, la scheda predisposta dal Servizio Analisi economica, statistica e monitoraggio sottolinea che il capitolo di entrata n. 11770 - UPB 01.01.003 denominato "Addizionale IRPEF di cui al D.Lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie" alla data del 12 ottobre 2015 presentava accertamenti uguali a zero. Si osserva anche che con legge 19 e 20/2015 sono state già apportate variazioni in aumento per € 7.000.000,00 e per € 4.400.000,00, facendo leva su eventuali maggiori entrate legate alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale 32/2014 di riduzione delle aliquote IRPEF. Sul punto, tuttavia, alla data di approvazione della legge in esame non sussistono accertamenti aggiuntivi per effetto della sentenza 55/2015; circostanza quest'ultima confermata dal Servizio Risorse Finanziarie e riportata esplicitamente nella scheda finanziaria AESM. Desta pertanto forti perplessità la modalità di copertura adottata, non supportata dall'effettivo trend degli accertamenti.

L'art. 4 prevede che l'onere finanziario quantificato, per l'anno 2015, al fine di ridurre i disagi sulla viabilità del territorio regionale sia di € 400.000,00 e trovi copertura con lo stanziamento del capitolo di spesa, di nuova istituzione, 06.01.007 - 171402, denominato "Intervento regionale a favore delle Province per Piano neve". Al fine di garantire la fruibilità delle strade provinciali del comprensorio sciistico di Passolanciano, la Regione concede un contributo straordinario per l'anno 2015 a favore delle Province di Chieti e di Pescara pari ad € 50.000,00. L'onere finanziario trova copertura con lo stanziamento del capitolo di spesa 06.01.007 - 171402, denominato "Intervento regionale a favore delle Province per Piano neve". La copertura finanziaria è garantita dalle variazioni di bilancio, limitatamente all'annualità 2015, in termini di competenza e di cassa: in aumento di € 15.000,00 sullo stanziamento del capitolo di entrata 01.01.002 - 11695.1, denominato

"Quota del prodotto delle concessioni per la coltivazione degli idrocarburi a favore delle regioni a statuto ordinario"; in aumento per € 70.000,00 sullo stanziamento del capitolo di entrata 03.05.001 - 35020.1, denominato "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti"; in aumento per euro 45.000,00 sullo stanziamento del capitolo di entrata 03.05.001 - 36201.1, denominato "Recuperi di somme erogate su capitoli di spesa della parte corrente di bilancio"; in aumento di € 320.000,00 dello stanziamento del capitolo di entrata 04.02.002 - 42202.1, denominato "Entrate per rimborso di mutui del fondo di rotazione ex L.R. 9.1.1997, n. 10 per lo sviluppo della proprietà coltivatrice".

Tale onere non è stato sottoposto a valutazione con apposita scheda finanziaria. Si ribadisce, come già sottolineato con riferimento ad altri testi normativi del 2015, che l'utilizzo – quale forma di copertura – di previsioni in aumento di entrate, effettuate in modo apodittico e senza idonee giustificazione, non garantisce il rispetto dei requisiti di attendibilità e certezza richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di art. 81 della Costituzione; tale modalità operative, infatti, riduce il principio della copertura finanziaria degli oneri ad un mero artificio contabile, non in grado di garantire l'equilibrio del bilancio e la sana gestione finanziaria.

| N. LEGGE 40 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 2 | 3.000.000,00 | | | 3.000.000,00 | |
| Art. 4 | 450.000,00 | | | 450.000,00 | |
| Totale | 3.450.000,00 | | | 3.450.000,00 | |

L.R. 41/2015

Disposizioni urgenti per la sostenibilità finanziaria delle spese di investimento.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 51/1 del 16 dicembre 2015, pubblicata nel BURA 28 dicembre 2015, n. 149 Speciale ed entrata in vigore il 29 dicembre 2015) autorizza la Giunta regionale all'assunzione di mutui entro l'importo massimo di € 100 milioni, mediante assunzione di limiti di spesa a valere sugli esercizi successivi per un periodo non superiore a 30 anni, ad un tasso di interesse non superiore al 4,50%, con previsione di clausole di estinzione anticipata del prestito.

Secondo quanto si legge nella relazione tecnica di accompagnamento al testo legislativo, *“la norma prevede la possibilità di ricorso a nuovo indebitamento per un importo pari a Euro 100 mln. al fine*

di dare parziale copertura finanziaria al disavanzo di amministrazione [...] con la finalità di ridurre il disavanzo di amministrazione complessivo ad un importo tendenzialmente compatibile con la finanza regionale per la predisposizione di un piano di rientro dal disavanzo pregresso nei termini previsti dall'ordinamento vigente”.

L'art. 2 prevede variazioni al bilancio di previsione di cui alla L.R. 20 gennaio 2015, n. 3 (Bilancio di previsione pluriennale 2015 - 2017), in termini di competenza per gli esercizi finanziari 2016 e 2017: in aumento, per l'esercizio finanziario 2016, € 4.500.000,00 sul capitolo di spesa 311730 - UPB 16.01.002 denominato "Interessi passivi su mutui, anticipazioni e altre operazioni creditizie ed oneri di preammortamento"; in aumento, per l'esercizio finanziario 2016, di € 1.650.000,00 sul capitolo di spesa 313100 - UPB 16.03.002 denominato "Rimborso di quote di capitale per mutui in ammortamento e per l'estinzione di obbligazioni"; in diminuzione, per l'esercizio finanziario 2016, di € 6.150.000,00 sul capitolo di spesa 321920 - UPB 15.01.002 denominato "Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori"; in aumento, per l'esercizio finanziario 2017, di € 4.450.000,00 sul capitolo di spesa 311730 - UPB 16.01.002 denominato "Interessi passivi su mutui, anticipazioni e altre operazioni creditizie ed oneri di preammortamento"; in aumento, per l'esercizio finanziario 2017, di € 1.725.000,00 sul capitolo di spesa 313100 - UPB 16.03.002 denominato "Rimborso di quote di capitale per mutui in ammortamento e per l'estinzione di obbligazioni"; in diminuzione, per l'esercizio finanziario 2017, di € 6.175.000,00 sul capitolo di spesa 321920 - UPB 15.01.002 denominato "Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori".

La legge in esame presenta criticità, sia sotto sotto il profilo dell'impostazione contabile, sia con riferimento agli aspetti di copertura degli oneri dalla stessa scaturenti.

In merito al primo profilo, si osserva che il ricorso all'indebitamento è rigorosamente disciplinato dalle regole sull'armonizzazione contabile di cui al d.lgs. n. 118/2011, che ne scandisce i vincoli finalistici, i limiti quantitativi e i presupposti per il legittimo ricorso allo stesso. Tali regole sono direttamente applicabili per le Regioni a statuto ordinario. Più precisamente, per quanto qui di interesse, l'art. 63, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 fissa la regola generale secondo la quale “*Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce*”. La norma, pertanto, subordina la possibilità di accendere nuovi prestiti alla condizione di fatto dell'avvenuta approvazione – da parte del consiglio – del rendiconto relativo al secondo anno antecedente a quello cui l'indebitamento si riferisce. Nel caso specifico della legge regionale n.

41/2015, entrata in vigore il 29 dicembre 2015, l'autorizzazione all'acquisizione di nuovo debito incide sull'esercizio 2016 e richiede – quale condizione legittimante – l'avvenuta approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2014. Diversamente, alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 41/2015 – ed ancora a tutt'oggi – non risultava approvato da parte del Consiglio regionale né il rendiconto relativo al 2014, né quello relativo al 2013. L'illegittimità procedurale dell'operazione di autorizzazione all'indebitamento è stata messa in luce, tra l'altro, sia nella scheda finanziaria del Servizio AESM sia nel parere dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Abruzzo dove si legge che la legge n. 41/2015 potrebbe porsi in contrasto con l'art. 62, comma 2, del D.Lgs. n. 118/2011, e “*conseguentemente incorrere in un eventuale pronunciamento di incostituzionalità*”.

Inoltre, attesa la precipua finalità del ricorso all'indebitamento previsto dalla legge n. 41/2015, consistente nella copertura del disavanzo legato a pregressi mutui autorizzati ma non contratti, occorre richiamare il più stringente presupposto normativo contemplato dall'art. 40 del medesimo d.lgs. 118/2011, in base al quale, a decorrere dal 2016, il disavanzo da debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa d'investimenti deve risultare dal rendiconto 2015; nel caso della Regione Abruzzo tale documento contabile non solo non risulta approvato con legge dal Consiglio, ma nemmeno predisposto dalla Giunta.

In merito invece ai profili legati alla copertura finanziaria degli oneri legati al rimborso annuale delle quote capitale e interessi del nuovo debito, si osserva che la stessa avviene drenando risorse dal fondo per la reiscrizione dei residui perenti, senza alcuna valutazione giustificativa sull'effettiva utilizzabilità delle risorse ivi stanziare. Al riguardo, si precisa che nel bilancio pluriennale 2015-2017, le risorse appostate su tale fondo per il 2016 ammontavano a € 25,5 mln. (€ 20,2 mln. nel 2017) ed erano calcolate senza applicare in pieno le regole previste dall'art. 60 del d.lgs. 118/2011, a causa del mancato riaccertamento dei residui. Una riduzione dello stanziamento così importante, pari al 24% (31% se calcolato sui dati del 2017), necessiterebbe invece una idonea motivazione circa l'adeguatezza delle risorse rimanenti rispetto al totale dei residui perenti, attesa l'importante funzione di presidio agli equilibri del bilancio regionale svolta dal fondo per la riassegnazione di residui perenti. Sul punto, si richiamano le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 70/2012) in tema di perenzione amministrativa e sulla necessità che i bilanci di previsione regionali stanziino adeguati importi per far fronte al riemergere delle passività eliminate. Secondo la Corte Costituzionale, infatti, la perenzione amministrativa “*consiste nell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non smaltiti, decorso un breve arco temporale dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno. Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non produce però*

alcun effetto sul diritto del creditore, la cui posizione è assolutamente intangibile da parte dei procedimenti contabili. Per questo motivo l'amministrazione debitrice deve essere sempre pronta a pagare secondo i fisiologici andamenti dell'obbligazione passiva: le somme eliminate, ma correlate a rapporti obbligatori non quiescenti, devono quindi essere reiscritte nell'esercizio successivo a quello in cui è maturata la perenzione per onorare i debiti alle relative scadenze.

L'indefettibile principio di conservazione delle risorse necessarie per onorare il debito della pubblica amministrazione si è di recente accentuato attraverso una più rigorosa disciplina dei tempi di adempimento da parte di quest'ultima (tra i provvedimenti legislativi sollecitatori è opportuno richiamare il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, recante «Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali» e la direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, recante «Direttiva del parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nella transazioni commerciali (rifusione) (Testo rilevante ai fini del SEE)». [...] Caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, le quali – proprio in base al principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale tra spese ed entrate di cui all'art. 81, quarto comma, Cost. – dovrebbero compensarsi nel confronto tra attività e passività.

Poiché dette operazioni compensative sono collegate – nel caso dei residui perenti – a rapporti obbligatori passivi già strutturati, è di tutta evidenza che una percentuale di copertura così bassa tra risorse destinate alle reiscrizioni e somme afferenti ad obbligazioni passive pregresse orienta la futura gestione del bilancio verso un inevitabile squilibrio”.

Alla luce delle precedenti considerazioni, appare di tutta evidenza come la copertura degli oneri finanziari legati al nuovo indebitamento attraverso il drenaggio di risorse dal “Fondo di riserva per la riassegnazione dei residui passivi, perenti agli effetti amministrativi, reclamati dai creditori" desti forti perplessità in assenza di una piena valutazione in merito alla sopravvenuta eccedenza delle risorse in esso stanziata.

2016

| N. LEGGE 41 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 6.150.000,00 | | 6.150.000,00 | | |

2017

| N. LEGGE 41 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|--------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 1 | 6.175.000,00 | | 6.175.000,00 | | |

L.R. 42/2015

Interventi a sostegno di giovani già ospiti di strutture di accoglienza e ulteriori disposizioni finanziarie.

La legge (Approvata dal Consiglio regionale con verbale n. 51/5 del 16 dicembre 2015, pubblicata nel BURA 28 dicembre 2015, n. 149 Speciale ed entrata in vigore il 29 dicembre 2015) intende garantire un'accoglienza assistita ai giovani già ospiti di comunità educative o case famiglia, che, una volta compiuta la maggiore età, sono costretti ad abbandonare le strutture di accoglienza e non hanno più alcuna rete sociale in grado di sostenerli ed aiutarli nel percorso di crescita ed autonomia.

L'art. 8 prevede che in fase di prima attuazione, agli oneri finanziari della legge, valutati per l'anno 2015 in euro 97.000,00 si fa fronte con lo stanziamento del capitolo di nuova istituzione denominato "Sostegno finanziario di specifiche azioni volte al reinserimento di giovani neo maggiorenni ospiti della case famiglie della regione" nell'ambito dell'U.P.B. 13.01.003. La copertura finanziaria è assicurata per l'anno 2015 con la variazione di bilancio in termini di competenza e cassa: in diminuzione di € 97.000,00 U.P.B. 01.01.005 denominata "Funzionamento del Consiglio regionale" cap. 11102, a valere sulla U.P.B. 01.01.1104, cap. di spesa 4140/6 denominato "Sostegno finanziario di specifiche azioni volte al reinserimento di giovani neo maggiorenni ospiti della case famiglie della regione" del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2015/2017, annualità 2015; b) in aumento di € 97.000,00 U.P.B. 13.01.003, capitolo di nuova istituzione denominato "Sostegno finanziario di specifiche azioni volte al reinserimento di giovani neo maggiorenni ospiti della case famiglie della regione".

Nella relazione tecnica di accompagnamento sono riportati i criteri per la quantificazione dell'onere stimato, mentre dalla scheda finanziaria del Servizio AESM si evince la disponibilità di fondi sul capitolo utilizzato a copertura.

Il testo normativo è stato integrato, in sede di emendamenti, con ulteriori misure finanziarie estranee alla tematica dell'assistenza dei giovani neo maggiorenni. Sul punto, si precisa che tali

ulteriori interventi, aventi rilevante impatto finanziario, non sono stati sottoposti ad analisi da parte del servizio AESM e, conseguentemente, sono privi di scheda finanziaria.

Il comma 2, dell'art. 8 prevede, inoltre, contributi straordinari per l'anno 2016, per la realizzazione di interventi infrastrutturali: al Comune di Penne (PE) l'importo pari a € 150.000,00 per la riqualificazione di Piazza Luca da Penne; al Comune di Atri (TE) l'importo pari a € 90.000,00 per la sistemazione e riqualificazione delle intersezioni stradali della S.P. n. 553 in Atri capoluogo, Zona Porta Macelli; all'Ente Fiera di Lanciano Polo Fieristico d'Abruzzo l'importo pari a € 250.000,00 per la riqualificazione e adeguamento padiglione n. 2; al Comune di Colledara (TE) l'importo pari a € 150.000,00 per i lavori di messa in sicurezza della fermata S.P. n. 40 di Colledara, svincolo A/14 e dell'autostazione; al Comune di Pescina (AQ), previa convenzione con l'Amministrazione Provinciale dell'Aquila, l'importo pari a € 100.000,00 per lavori di messa in sicurezza della S.P. 17 bis in prossimità del casello autostradale; al Comune di Rocca Pia (AQ) l'importo pari a € 400.000,00 per lavori di manutenzione straordinaria della Strada Comunale "Casale - Chiarano" e strada "Sant'Egidio"; al Comune di Pianella (PE) l'importo pari a € 240.000,00 per la riqualificazione del parco attrezzato; al Comune di Rocca di Botte (AQ) l'importo pari a € 100.000,00 per la messa in sicurezza della viabilità comunale del centro urbano; al Comune di Crecchio (CH) l'importo pari a € 100.000,00 per la messa in sicurezza della viabilità comunale del centro urbano; al Comune di Borrello (CH) l'importo pari a € 100.000,00 per la messa in sicurezza della viabilità comunale del centro urbano; al Comune di Celenza sul Trigno (CH) l'importo pari a € 400.000,00 per la messa in sicurezza della scuola elementare; al Comune di Fossacesia (CH) l'importo pari a € 200.000,00 per la messa in sicurezza della scuola elementare; al Comune di Sante Marie (AQ) l'importo pari a € 50.000,00 per la messa in sicurezza della scuola elementare; al Comune di Introdacqua (AQ) l'importo pari a € 100.000,00 per la messa in sicurezza della scuola elementare; al Comune di San Benedetto dei Marsi (AQ) l'importo pari a € 50.000,00 per la messa in sicurezza dell'asilo comunale.

Al bilancio pluriennale di previsione 2015-2017 della Regione Abruzzo, esercizio finanziario 2016, sono apportate, per l'importo complessivo pari a € 2.480.000,00, variazioni in termini di competenza e cassa: in aumento per € 2.480.000,00 del capitolo di nuova istituzione denominato "Finanziamenti agli enti per la realizzazione di opere infrastrutturali di interesse regionale" nell'ambito dell'U.P.B. 04.002.001; ed in diminuzione per € 2.480.000,00 il capitolo di spesa 02.01.003 - 11478 denominato "Compensazioni Stato- Regione per ecoincentivi e nuove tariffe ex L. 296/2006".

In merito alla forma di copertura adottata – consistente nella riduzione di stanziamento di un capitolo di spesa – non sussistono elementi per valutarne l’attendibilità. Come precisato, non è stata richiesta la scheda finanziaria su tali misure, né nella relazione tecnica di accompagnamento sono fornite indicazioni sull’effettiva presenza di risorse disponibili nel capitolo di spesa inciso negativamente dalla variazione di bilancio. Non appaiono quindi soddisfatti i requisiti di certezza e attendibilità della copertura effettuata, né tantomeno gli adempimenti istruttori a presidio dell’effettiva sostenibilità delle spese.

Sempre l’art. 8 al comma 4 prevede le seguenti variazioni al bilancio pluriennale di previsione 2015 - 2017 della Regione Abruzzo, esercizio finanziario 2015: nelle more dell'approvazione degli interventi di cui alle leggi regionali 3 novembre 1999, n. 98 (Disciplina regionale delle attività cinematografiche, audiovisive e multimediali) e 23 dicembre 2014, n. 46 (Legge europea regionale 2014), la quota del FURC da destinare alle istituzioni culturali non beneficiarie del FUS prevista alla lett. b) del comma 3 dell'articolo 20 della L.R. 23 dicembre 2014, n. 46, pari ad € 280.000,00, di cui € 50.000,00 da destinare a favore dei soggetti operanti nel campo della tradizione coristica, è destinata ad incrementare le risorse già stanziare sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61430 denominato "Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni afferenti al settore della cultura - L.R. 18.12.2013, n. 55, art. 40", per la realizzazione degli interventi di cui al decreto n. 2/REG del 26 febbraio 2014 del Presidente della Giunta regionale (Regolamento per l'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 40 della L.R. 55/2013); è incrementato di € 120.000,00, per l'esercizio finanziario 2015, il capitolo 6121 del bilancio del Consiglio regionale denominato "Contributi per eventi L.R. 55/13"; è attribuito un contributo di € 22.000,00 al Comune di Pescina e la rimanente somma per gli altri Comuni aderenti all'Associazione Teatri dei Marsi (Avezzano, Cerchio, Collelongo, Tagliacozzo) per le attività svolte dall'Associazione medesima"; il finanziamento per Iniziative in favore dei Teatri dei Marsi è incrementato di € 10.000,00. Alla copertura finanziaria delle spese per l'attuazione del comma 4 si provvede mediante le variazioni in termini di competenza e cassa: in aumento di € 280.000,00 sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61430, denominato "Spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, mostre ed altre manifestazioni afferenti al settore della cultura - L.R. 18.12.2013, n. 55, art. 40", ed in diminuzione di pari importo sul il capitolo di spesa 10.01.005 - 61665, denominato "Fondo unico regionale per la cultura" per euro 280.000,00; in aumento di € 120.000,00 sul capitolo di spesa 01.01.005 - 11102, denominato "Funzionamento del Consiglio Regionale" a valere sul capitolo di spesa 6121 denominato "Contributi per eventi L.R. 55/13" del bilancio di previsione 2015 del Consiglio regionale; in aumento di € 10.000,00 sul capitolo di spesa 10.01.004 - 61673 denominato "Contributo straordinario ai comuni sede dei teatri dei Marsi"

ed in diminuzione di €130.000,00 sul capitolo di spesa 10.01.005 - 61683 denominato "Interventi nel campo della pedagogia teatrale e della cinematografia" per euro 130.000,00.

Le variazioni approvate con il comma 4, lettere a-f), dell'art. 8 sono molto complesse vanno a modificare – in aumento e in diminuzione – gli stanziamenti già previsti da altre disposizioni di legge. A ciò si aggiunge che, come precisato, non è stata richiesta la scheda finanziaria su tali misure. Dall'esame del testo legislativo emerge che le forme di copertura consistono nella riduzione di fondi su altri capitoli di spesa per complessivi € 410.000,00; tuttavia, nella relazione tecnica di accompagnamento non sono fornite indicazioni sull'effettiva presenza di risorse disponibili nei capitoli di spesa incisi negativamente dalle variazioni di bilancio.

Sempre il comma 4, dell'art. 8, prevede ulteriori modificazioni allo stato di previsione della spesa del bilancio pluriennale 2015 - 2017 in termini di competenza e cassa per l'annualità 2015 riportate nell'allegato "Prospetto A". Da quest'ultimo si evince un incremento di € 8.000,00 sul capitolo di entrate 31105 UPB 03.05.001 "Proventi da beni e servizi", un incremento di € 140.000,00 sul capitolo di entrate 311150 UPB 03.01.001 "Proventi canonici concessioni acque minerali e termali – art. 33 della L.R.15/2002", un incremento di € 40.000,00 sul capitolo di entrate 32401 UPB 03.01.001 "Interessi attivi sul conto di tesoreria e su altri depositi fruttiferi", un incremento di € 10.000,00 sul capitolo di entrate 35007 UPB 03.05.002 "Somme derivanti da sanzioni amministrative per violazione di norme in materia ecologica e di tutela ambientale LL.RR. n. 27/1995 e n. 54/1983 e succ.", un incremento di € 202.000,00 sul capitolo di entrate 35020 UPB 03.05.002 "Entrate derivanti dal 50% degli oneri di urbanizzazione per il recupero dei sottotetti", ed un incremento di € 400.000,00 del capitolo di spesa 61665 UPB 10.01.005 "Fondo unico regionale per la cultura".

Al riguardo, si osserva che l'incremento del Fondo unico regionale per la cultura non è stato sottoposto a valutazione con apposita scheda finanziaria. Si ribadisce, come già sottolineato con riferimento ad altri testi normativi del 2015, che l'utilizzo – quale forma di copertura – di previsioni in aumento di entrate, effettuate in modo apodittico e senza idonee giustificazioni, non garantisce il rispetto dei requisiti di attendibilità e certezza richiesti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di art. 81 della Costituzione; tale modalità operative, infatti, riduce il principio della copertura finanziaria degli oneri ad un mero artificio contabile, non in grado di garantire l'equilibrio del bilancio e la sana gestione finanziaria.

Con il comma 5 si apportano modifiche per competenza e cassa al bilancio di previsione per l'esercizio 2016 e al pluriennale per gli anni 2016-2018 del Consiglio regionale, cioè vi è una diminuzione di € 190.000,00 sulla Missione 01.01.01 capitolo 1102.2 "Rimborso trattamento

economico componenti di nomina regionale della sezione di controllo della corte dei conti" ed un incremento di pari importo per la Missione 20.01.01 capitolo 9401.6 "Fondo di riserva per le spese obbligatorie".

Il comma 6, al fine di far fronte alle esigenze della protezione civile regionale, a seguito degli eventi emergenziali che nei mesi di febbraio, marzo ed ottobre 2015 hanno colpito il territorio regionale è concesso alla stessa un contributo per € 700.000,00 in aumento sul capitolo di spesa 151300, U.P.B. 05.01.007. Al fine della gestione e dell'amministrazione del territorio, la Regione concede per l'anno 2015 un contributo straordinario in favore dell'Area marina protetta "Torre del Cerrano sul capitolo di spesa 271604, U.P.B. 05.01.001, per euro 40.000,00. Allo scopo di consentire un organico intervento per lo sviluppo turistico abruzzese, il capitolo 242396, U.P.B. 09.02.001 è aumentato di € 50.000,00, da destinare alla realizzazione di iniziative di propaganda e di promozione del turismo regionale. Per garantire la copertura di tali incrementi di capitoli di spesa si prevede una variazione al bilancio regionale 2015-2017 con un incremento di € 790.000,00 sul capitolo di entrata 11720, U.P.B. 01.01.003 denominato "Addizionale IRPEF di cui al D.Lgs. n. 446 del 15.12.1997 - Leva Fiscale Regionale destinata alle funzioni proprie". Sul punto si richiamano le osservazioni critiche mosse con riferimento alla legge regionale n. 40/2015; il capitolo in entrata citato alla data del 12 ottobre 2015 presentava accertamenti uguali a zero. Si osserva anche che con legge 19 e 20 e 40/2015 sono state già apportate variazioni in aumento per € 7.000.000,00, per € 4.400.000,00, e per € 3.000.000,00, facendo leva su eventuali maggiori entrate legate alla dichiarazione di incostituzionalità della legge regionale 32/2014 di riduzione delle aliquote IRPEF. Sul punto, tuttavia, alla data di approvazione della legge 40/2015 non sussistevano accertamenti aggiuntivi per effetto della sentenza 55/2015; **non essendo disponibile la scheda finanziaria AESM su questo onere, non appare possibile valutare la consistenza degli accertamenti sul capitolo in discorso alla data di approvazione della legge n. 42/2015. Desta pertanto forti perplessità la modalità di copertura adottata, non supportata dall'effettivo trend degli accertamenti.**

| N. LEGGE 42 | ONERI | Modalità di copertura | | | |
|-------------|----------------|----------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| | | Utilizzo fondi accantonati | Riduzioni di spese | Maggiori entrate | Assenza copertura |
| Art. 8 c. 1 | € 97.000,00 | | € 97.000,00 | | |
| Art. 8 c. 2 | € 2.480.000,00 | | € 2.480.000,00 | | |
| Art. 8 c. 4 | € 810.000,00 | | € 410.000,00 | € 400.000,00 | |

| | | | | | |
|---------------|-----------------------|--|-----------------------|-----------------------|--|
| Art. 8 c. 5 | € 190.000,00 | | € 190.000,00 | | |
| Art. 8 c. 6 | € 790.000,00 | | | € 790.000,00 | |
| Totale | € 4.367.000,00 | | € 3.177.000,00 | € 1.190.000,00 | |

