

## **RELAZIONE PER L'AULA**

Gentile Presidente e gentili Assessori,

sottoponiamo all'esame del Consiglio regionale i documenti di Bilancio per l'anno 2018 e il triennio 2018-2020, la proposta di Legge di Stabilità per l'anno 2018 e la proposta di legge di bilancio di previsione 2018 e pluriennale 2018-2020.

Prima di delineare in sintesi il contenuto dei predetti documenti, voglio ringraziare i Consiglieri di Maggioranza e di Opposizione e, in particolare, il Presidente della IV Commissione – Bilancio, programmazione economico-finanziaria, partecipazioni regionali, federalismo fiscale, demanio e patrimonio, e i suoi componenti per l'apporto alla discussione dei provvedimenti e al loro esame in Commissione anche con la presenza in audizione di taluni Assessori di settore che ha potuto permettere un'analisi maggiormente approfondita di tematiche settoriali afferenti i rispettivi Assessorati.

Anche il Consiglio delle autonomie locali ha espresso il proprio parere.

### **QUADRO NORMATIVO DELLA LEGGE DI STABILITA'**

La proposta di legge di stabilità regionale 2018 è stata predisposta nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e, da ultimo, dal decreto legge 24 giugno 2016, n. 113.

Ai sensi delle citate previsioni normative, la legge di stabilità regionale definisce il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione, attraverso l'adozione di norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione. In particolare, ai sensi degli articoli 36, comma 4, 38, comma 2, e del punto n. 7 dell'allegato n. 4/1 del summenzionato d.lgs. n. 118/2011, la legge di stabilità regionale provvede al rifinanziamento, al definanziamento e alla rimodulazione delle leggi regionali di spesa.

Con la legge di stabilità regionale, pertanto, si provvede:

- al rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- alla riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di

- autorizzazioni legislative di spesa;
- con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, alla rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
  - alle eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione;
  - ad altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti.

La proposta di legge si compone di 2 articoli oltre l'articolo 3 relativo all'entrata in vigore.

## ARTICOLO 1

Conformemente alla disciplina normativa descritta, l'**articolo 1** della proposta di legge di stabilità regionale 2018 definisce il quadro degli stanziamenti previsti dalle leggi regionali di spesa per il triennio 2018-2020, attraverso i seguenti allegati:

- elenco delle leggi regionali di spesa vigenti suddivise per missioni e programmi, con l'indicazione dei relativi stanziamenti a valere sul bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2018-2020 (Allegato A);
- elenco delle leggi regionali di spesa approvate a decorrere dalla X legislatura con l'indicazione, per ciascuna legge regionale, del relativo stanziamento ed eventualmente del carattere continuativo degli oneri, a valere sul bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2018-2020, in rapporto al bilancio vigente (Allegato B). La predisposizione di tale elenco deriva dalla volontà di offrire – innanzitutto al legislatore regionale – maggiore chiarezza e trasparenza nella lettura del bilancio regionale, attraverso uno strumento di analisi comparativa, annuale e triennale, tra gli stanziamenti del bilancio 2018-2020 e i corrispondenti stanziamenti a legislazione vigente.

Pertanto, gli elenchi a) e b) forniscono il perimetro delle vigenti leggi regionali di spesa.

## ARTICOLO 2

Le disposizioni recate **dall'articolo 2** sono dirette a disciplinare il processo di razionalizzazione dei beni immobili ad uso istituzionale della Regione, definendone, nel rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, i criteri e le priorità.

L'indirizzo dettato dalle disposizioni in parola stabilisce, innanzitutto, l'accorpamento e la funzionale allocazione delle strutture ad uso istituzionale della Regione e prevede una

valutazione sulla possibile realizzazione di un polo regionale unico.

I criteri enunciati al comma 2 dell'articolo in esame – che integrano quelli già previsti dall'articolo 21, comma 1, della legge regionale 28 giugno 2013, n. 4 – costituiscono il parametro per l'adeguamento dei piani di razionalizzazione degli spazi destinati agli uffici regionali. In specie, si prevede:

- a. l'accorpamento presso uno stesso immobile, delle strutture ad uso istituzionale o, in subordine, in più immobili appartenenti allo stesso quadrante urbano;
- b. la riduzione dei costi organizzativi e la funzionalità delle relazioni fra le direzioni regionali;
- c. la riduzione delle spese di gestione e di manutenzione;
- d. il contenimento dei consumi energetici;
- e. la funzionalità e la sicurezza delle postazioni di lavoro
- f. l'efficienza e la funzionalità nell'erogazione dei servizi all'utenza;
- g. lo sviluppo della mobilità sostenibile per il raggiungimento delle sedi istituzionali.

L'attuazione dei piani, ai sensi del comma 3, dovrà essere realizzata nel rispetto di un ordine tassativo di priorità, in base al quale dovranno essere privilegiate le soluzioni che consentano l'utilizzo di immobili di proprietà regionale, ovvero di enti strumentali o di società a totale partecipazione della Regione. La scelta di tali immobili è effettuata previa verifica dell'idoneità e funzionalità degli stessi nonché della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria degli eventuali interventi di adeguamento necessari ai fini della loro destinazione all'uso istituzionale.

In via subordinata, la lettera b) del comma 3 prevede, quale ulteriore fattispecie attuativa, la stipula di contratti di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili. Si tratta del c.d. *rent to buy*, recentemente introdotto dall'articolo 23 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, ai sensi del quale la Regione può stipulare contratti che prevedano l'immediata concessione del godimento dell'immobile, con diritto di acquistarlo entro un termine determinato, imputando al corrispettivo del trasferimento la parte di canone indicata nel contratto.

Nel caso in cui le ipotesi descritte non siano esperibili, la previsione riportata alla lettera c) del comma 3 consente l'ulteriore possibilità di stipulare contratti di disponibilità, ai sensi dell'articolo 188 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), mediante i quali, la costruzione e la messa a disposizione a favore della Regione degli immobili da destinare a sede istituzionale sono effettuate, a rischio e a spese

dell'affidatario, a fronte della corresponsione di un canone di disponibilità da versare soltanto al momento della effettiva disponibilità dell'opera. Inoltre, ai fini del trasferimento della proprietà dell'opera alla Regione, i contratti di disponibilità eventualmente sottoscritti dovranno predeterminare il prezzo di trasferimento da corrispondere al termine del contratto.

Solo in via residuale, qualora non risulti possibile provvedere alla razionalizzazione del patrimonio istituzionale della Regione mediante l'applicazione dei suindicati istituti, è consentita la stipula di contratti di locazione passiva. Tale fattispecie, infatti, risulta essere la meno conveniente per la Regione, dal momento che, contrariamente alle altre, comporta un mero aggravio della spesa corrente, senza poter essere finalizzata all'incremento del patrimonio regionale.

In coerenza con l'ordine tassativo di priorità introdotto dal comma 3, il comma 4, novellando l'articolo 21 della summenzionata l.r. 4/2013, sancisce il divieto per la Regione di stipulare contratti di locazione passiva senza aver preventivamente accertato l'assoluta indisponibilità di immobili, tra quelli di proprietà della Regione, ovvero di enti strumentali o di società a totale partecipazione della Regione, da destinare all'uso prefigurato.

Il comma 5 reca invece una disciplina transitoria, diretta a garantire la continuità dell'azione amministrativa della Regione ed evitare pregiudizio all'utenza, nel rispetto della normativa europea e statale vigente in materia nonché degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Infine, il comma 6 dispone l'estensione, da dieci a venti anni, della durata massima della rateizzazione degli importi previsti dagli atti transattivi conclusi tra la Regione e gli enti locali, ai sensi del comma 53 della l.r. n. 17 del 2016.

Con riferimento alle coperture finanziarie delle disposizioni di cui all'articolo 2, alla luce delle valutazioni espresse nella relazione tecnica, il comma 7 reca la c.d. clausola di non onerosità, attestante che dall'attuazione delle stesse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale.

\*\*\*\*\*

## **QUADRO NORMATIVO DEL BILANCIO DI PREVISIONE**

Il bilancio di previsione finanziario della Regione Lazio 2018-2020 è predisposto in conformità alle disposizioni vigenti in materia di contabilità regionale di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche e relativi principi applicativi e nel rispetto del regolamento regionale 9 novembre 2017, n. 26 (Regolamento di contabilità regionale). Ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011, le disposizioni di cui

alla legge regionale del 20 novembre 2001, n. 25 (Norme in materia di programmazione, bilancio e contabilità della Regione) rimangono in vigore per quanto compatibili con le norme di cui al predetto decreto.

La proposta di legge si compone di 6 articoli oltre l'articolo 7 relativo all'entrata in vigore.

## **ARTICOLI 1 e 2**

**Agli articoli 1 e 2** della proposta di legge sono quantificate le entrate e le spese complessive che, al lordo delle poste tecniche e delle partite di giro, ammontano, rispettivamente, in euro 36.863.426.734,42, in euro 31.108.214.899,53 e in euro 31.124.031.808,64, in termini di competenza per il triennio 2018-2020, nonché in euro 31.812.272.690,19 in termini di cassa per l'esercizio finanziario 2018.

Conseguentemente, al netto del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto, delle poste tecniche e delle partite di giro, le entrate e le spese sono pari, in termini di competenza, ad euro 19.617.349.867,13 per l'anno 2018, ad euro 16.428.551.645,10 per l'anno 2019 e ad euro 16.450.117.017,20 per l'anno 2020<sup>1</sup>. In riferimento all'annualità 2018, la differenza tra l'importo iscritto in competenza e l'importo iscritto in termini di cassa è derivante, per la gran parte, dall'iscrizione in bilancio del fondo anticipazioni di liquidità, istituito ai sensi dell'articolo 1, commi 692-700, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)). Per quel che concerne il dettaglio sintetico del bilancio 2018-2020, nella sua composizione in titoli per le entrate e le spese, si rimanda al "Quadro generale riassuntivo" allegato alla presente proposta di legge (Allegato n. 7).

Il bilancio di previsione finanziario 2018-2020 è articolato in *titoli* e *tipologie* per le entrate ed in *missioni* e *programmi* per le spese, alla cui approvazione, ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. n. 118/2011, per cui l'unità di voto per l'approvazione del bilancio è costituita dai programmi, provvede il Consiglio regionale. E' competenza di quest'ultimo, infatti, in virtù delle prerogative di indirizzo ad esso spettanti, l'approvazione del cosiddetto *Bilancio decisionale*, distinto dal *Bilancio gestionale*, alla cui adozione provvede la Giunta regionale.

## **ARTICOLO 3**

---

<sup>1</sup> Le entrate sono calcolate al netto del mutuo a copertura del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto, dell'anticipazione di tesoreria, dell'utilizzazione del fondo anticipazioni di liquidità e delle partite di giro. Le uscite sono calcolate al netto del disavanzo derivante dal debito autorizzato e non contratto, del rimborso dell'anticipazione di tesoreria, del fondo anticipazioni di liquidità e relativa quota di ripiano e delle partite di giro.

In virtù di quanto sopra, ai sensi d.lgs. n. 118/2011 e dell'articolo 11 del regolamento regionale 9 novembre 2017, n. 26 (Regolamento regionale di contabilità) ed in conformità con gli schemi di cui all'allegato n. 9 del medesimo decreto, al comma 1 **dell'articolo 3** della proposta di legge di bilancio sono elencati gli allegati che compongono il bilancio di previsione finanziario 2018-2020 (*Bilancio decisionale*), tra i quali sono ricompresi anche gli allegati di cui al decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, concernenti l'elenco dei beni immobili soggetto a valorizzazione e/o alienazione e la nota sui derivati. Al comma 2 dell'articolo 3 si dispone in merito all'adozione da parte della Giunta regionale, contestualmente all'approvazione del bilancio da parte del Consiglio regionale, del "Documento tecnico di accompagnamento", ripartito in titoli, tipologie e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese e del "Bilancio finanziario gestionale", ripartito in capitoli, al quale è allegato il prospetto riguardante le previsioni di competenza e di cassa dei capitoli della gestione sanitaria accentrata (*Bilancio gestionale*).

Complessivamente, il bilancio di previsione finanziario 2018-2020 si compone di n. 20 allegati e tra questi sono ricompresi anche i tre allegati introdotti con il bilancio 2017-2019, ovvero il prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, l'elenco degli importi da iscrivere in bilancio in relazione agli oneri del servizio del debito oltre il 2020 e, infine, l'elenco delle spese di personale disaggregate per missioni e programmi, introdotto ai sensi dell'articolo 14, comma 3-bis, del d.lgs. n. 118/2011.

Come già avvenuto nel caso degli ultimi due bilanci approvati, il bilancio 2018-2020 non prevede una distinzione tra gli allegati riferiti al bilancio annuale e quelli relativi al bilancio pluriennale e conseguentemente, sia per le entrate che per le spese, la rappresentazione delle poste contabili è avvenuta in unico schema nel quale sono riportati gli stanziamenti previsti per il triennio. Tale rappresentazione, oltre a semplificare la lettura del bilancio stesso, consente di avere una visione immediata della natura programmatica dell'entrata e, in particolare, della spesa.

Inoltre, a differenza dei bilanci scorsi, **l'allegato n. 1** al bilancio è costituito dalla **Nota integrativa** al bilancio di previsione finanziario 2018-2020, documento nell'ambito del quale, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento regionale di contabilità 9 novembre 2017, n. 26, è riportato il quadro strategico e finanziario di programmazione che individua *"le risorse disponibili del bilancio regionale, al netto delle risorse vincolate, di quelle destinate al finanziamento del settore sanitario ed alle partite tecniche"* e *"le previsioni di spesa riferite a ciascuna struttura regionale"*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Nella nota integrativa sono, altresì, riportate le informazioni concernenti: il bilancio del TPL ed il bilancio del

## ARTICOLO 4

**L'articolo 4** quantifica gli importi stanziati per i fondi iscritti nell'apposita missione 20 del bilancio regionale 2018-2020, distinguendo, rispettivamente, il fondo di riserva per le spese obbligatorie, il fondo di riserva per le spese impreviste, il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, i fondi speciali, i fondi relativi al pagamento delle somme derivanti dalla reiscrizione di partite di debiti cadute in perenzione amministrativa<sup>3</sup>, i fondi per il pagamento delle perdite potenziali ed i fondi relativi ai cofinanziamenti regionali. Oltre ai fondi suddetti, sono iscritti anche il fondo per il pagamento delle perdite reiterate degli organismi partecipati, ai sensi dell'articolo 1, comma 551, della legge n. 147/2013 (Legge di stabilità 2014) ed il fondo rischi per le spese legate al contenzioso, ai sensi del punto 5.2, lettera h), del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria allegato al d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche. Per ogni fondo è stato indicato lo stanziamento previsto a valere sulle annualità del triennio 2018-2020, rappresentato in termini di competenza e cassa per l'anno 2018 (tranne nel caso del fondo per le autorizzazioni di cassa – articolo 4, comma 1, lettera c)) e in termini di competenza per ciascuna annualità 2019-2020 (tranne nel caso dei fondi per la reiscrizione della perenzione amministrativa derivante da assegnazioni statali e per il fondo per il pagamento delle perdite reiterate degli organismi partecipati – articolo 4, commi 2, lettere c) e d) e 4).

## ARTICOLO 5

**L'articolo 5** dispone l'autorizzazione al ricorso al mercato finanziario, nel limite massimo complessivo di euro 1.355.375.051,62 per l'anno 2018, al netto delle operazioni effettuate

---

SSR (previsioni di entrata e di spesa), le quote vincolate e accantonate del risultato di amministrazione presunto al 31 dicembre dell'esercizio precedente, compresi i relativi utilizzi, gli interventi programmati per spese di investimento finanziati col ricorso al debito e con le altre risorse disponibili (compresi gli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione), gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato, gli stanziamenti riguardanti i fondi di cui alla missione 20 del bilancio regionale, le garanzie principali o sussidiarie prestate dall'ente a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, gli oneri e gli impegni finanziari stimati e stanziati in bilancio, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, l'elenco degli enti e degli organismi strumentali regionali e le relative partecipazioni possedute con l'indicazione della rispettiva quota percentuale, la programmazione delle risorse comunitarie.

<sup>3</sup> A decorrere dal 1° gennaio 2015 si applica quanto previsto dall'articolo 60, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, per cui non è più consentita la cancellazione dei residui passivi dalle scritture contabili per perenzione. I fondi di riserva iscritti in bilancio per il pagamento delle somme derivanti dalla reiscrizione di partite di debiti cadute in perenzione amministrativa sono a copertura delle partite rientranti nello *stock* di perenzione al 31/12/2014.

A fronte delle entrate libere di competenza regionale, il complesso delle spese correnti ammonta a 2.830.560.978,49 per l'anno 2018 mentre il complesso delle spese in conto capitale nel triennio 2018-2020 ammonta, rispettivamente, ad euro 600.617.937,15, euro 618.737.565,27 ed euro 518.896.858,28; i Fondi europei nel triennio 2018-2020 ammontano, rispettivamente, ad euro 846.281.073,38, euro 388.391.970,90 ed euro 511.463.907,81; il FSC per l'anno 2018 ammonta ad euro 140.678.274,62.

per il rimborso anticipato, per la ristrutturazione di passività preesistenti e per la copertura dei disavanzi sanitari prevista dalle disposizioni vigenti e con l'esclusione del disavanzo di cui all'articolo 9, comma 5, del decreto legge 9 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125 e successive modifiche<sup>4</sup>. Tale importo si compone:

- per euro 1.054.429.873,36, della quota relativa alla copertura del disavanzo per spese di investimento;

- per euro 300.945.178,26, della quota relativa alla contrazione di mutui o altre forme di indebitamento finalizzati a investimenti, nel rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione) e successive modifiche per cui il bilancio della Regione si considera in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, si consegue un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali. Ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), è altresì autorizzata la contrazione di mutui o altre forme di indebitamento finalizzati a investimenti nel limite massimo di euro 250.752.894,83, per l'anno 2019 e di euro 152.728.745,62, per l'anno 2020, sempre nel rispetto del saldo di cui all'articolo 9, comma 1, della l. 243/2012 e successive modifiche. Si ricorda, che l'elenco delle spese relative a nuovi investimenti finanziati col ricorso a mutuo è ricompreso nella tabella di cui all'Allegato A alla Nota integrativa del bilancio di previsione finanziario 2018-2020.

Al comma 3 dell'articolo 5 si dispone la copertura degli oneri derivanti dall'autorizzazione di cui al comma 1, ai sensi dell'articolo 62, comma 8, del d.lgs. n. 118/2011 per cui *"la legge regionale che autorizza il ricorso al debito deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri"*. Specificatamente, l'importo riferito al mutuo autorizzato a copertura del disavanzo pregresso è iscritto per l'anno 2018, in entrata, sul capitolo 511810, mentre gli importi riferiti al mutuo autorizzato a copertura dei nuovi investimenti sono iscritti, per ciascuna annualità 2018-2020, sul capitolo 511801. Per quel che concerne la spesa, gli oneri finanziari gravano, relativamente alla quota interessi ed alla quota capitale, nell'ambito dei capitoli T11432, T11433, T13430 e T13431.

---

<sup>4</sup> Il disavanzo di cui all'articolo 9, comma 5, del DL n. 78/2015 e successive modifiche, pari ad euro 30.827.515,43 è riferito a spese di natura corrente e, pertanto, non è ricompreso nell'ammontare complessivo del ricorso al mercato in quanto, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 40 e 62 del d.lgs. n. 118/2011 e successive modifiche, nonché degli articoli 81 e 119 della Costituzione e dell'articolo 3, comma 16 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, il ricorso all'indebitamento è consentito per finanziare solamente spese di investimento.

## ARTICOLO 6

L'articolo 6, commi da 1 a 6, approva i bilanci degli enti espressamente elencati ed allegati alla proposta di legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 57 della legge regionale 20 novembre 2001, n. 25 e nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 47 del d.lgs. n. 118/2011. Ai sensi della normativa sopra citata, i bilanci sono approvati se corredati dal parere dei rispettivi collegi dei revisori e dal parere delle rispettive direzioni regionali competenti per materia, nonché della direzione competente in materia di bilancio<sup>5</sup>. Sempre nell'ambito dell'articolo 6 è disciplinato l'utilizzo dell'eventuale avanzo di amministrazione non vincolato degli enti dipendenti regionali.

Infine, l'articolo 6, comma 7, dispone delle modifiche all'articolo 34 della legge regionale 28 giugno 2013, n. 4, in linea con quanto già disposto da altre Regioni.

---

<sup>5</sup> Qualora si determini la mancata o tardiva presentazione del bilancio annuale da parte delle agenzie e degli enti, *“gli stessi possono procedere agli impegni di spesa solo ed esclusivamente a valere sui capitoli riguardanti le spese per il personale ovvero altre spese obbligatorie ed indifferibili”* e, conseguentemente, i trasferimenti di risorse della Regione *“sono commisurati, mensilmente, all'ammontare di tali spese, sino a quando non intervenga l'approvazione del bilancio annuale da parte del Consiglio regionale con la legge di assestamento o di variazione al bilancio annuale della Regione”*.