



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI
DELLA REGIONE TOSCANA PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI
DELLA REGIONE TOSCANA PUBBLICATE NELL'ANNO 2020**



CORTE DEI CONTI

Magistrato istruttore ed estensore: dott.ssa Anna Peta

Supporto all'analisi giuridico-finanziaria: dott.ssa Barbara Innocenti.

L'editing è stato curato dalla Sig.ra Michela Battistini.

INDICE

Deliberazione n. 53/2021/RQ	1
Sintesi e principali conclusioni	4
1. Premessa	10
2. Il principio di copertura finanziaria	12
3. La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa	14
3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari	14
3.2 La quantificazione degli oneri finanziari	17
3.3 I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale	22
4. Giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi di spesa.....	26
5. Il principio di copertura nell'ordinamento legislativo e contabile della Regione Toscana	28
6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2020.....	35
6.1 Oggetto e modalità del controllo.....	35
6.2 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate.....	36
6.3 Le leggi non onerose	41
6.4 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni	45

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Leggi non onerose: elenco	42
---	----

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Distribuzione percentuale delle modalità di copertura utilizzate per oneri (triennio 2020-2022).....	37
Grafico 2 - Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati (triennio 2020-2022).....	38
Grafico 3 - Leggi non onerose, clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria.....	43



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Patrizia Impresa	Consigliere
Fabio Alpini	I Referendario
Rosaria Di Blasi	Referendario
Anna Peta	Referendario (relatore)

Nell'adunanza da remoto dell'8 luglio 2021;

Visto l'art. 100, comma 2, 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;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così 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;

Visti gli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto “*Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell’art. 1, comma 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012*”;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR, avente ad oggetto “*Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall’ art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116)*”;

Vista l’ordinanza n. 10/2021 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle attività di controllo;

Viste le richieste istruttorie (prot. n. 4288/2021 e n. 4932/2021) e le note di risposta del Consiglio regionale del 29 aprile 2021 (prot. n. 4416) e del 31 maggio 2021 (prot. n. 4999), nonché della Giunta regionale del 3 giugno 2021 (prot. n. 5108);

Visto lo schema di “*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell’anno 2020*”, approvato dal Collegio nella Camera di consiglio da remoto del 17 giugno 2021 e trasmesso, in pari data, ai vertici regionali con nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana (prot. n. 5471/2021);

Tenuto conto delle note scritte depositate dal Consiglio regionale in data 1° luglio 2021 (prot. n. 5933) e dalla Giunta Regionale in data 2 luglio 2021 (prot. n. 5984);

Vista l’ordinanza del 2 luglio 2021, n. 21 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

DELIBERA

È approvata la “*Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell’anno 2020*”.

DISPONE

che la presente deliberazione e l’allegata relazione che ne costituisce parte integrante, sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione,

- al Presidente del Consiglio della Regione Toscana, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012;
- al Presidente della Giunta della Regione Toscana;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per le determinazioni di competenza ai sensi dell'art. 1, c. 8, del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012.

Così deciso nella camera di consiglio da remoto dell'8 luglio 2021.

Il Relatore

Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente

Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 9 luglio 2021.

Il funzionario preposto al Servizio di Supporto

Claudio Felli
(firmato digitalmente)

Sintesi e principali conclusioni

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Consiglio della Regione Toscana 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, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1), del 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, nell'intento 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 contempli 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 obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte.

In linea con la deliberazione n. 4/2021/INPR di questa Sezione, la presente Relazione viene redatta in modo da consentire un allineamento, sotto il profilo temporale, con il giudizio di parifica, nella considerazione che le valutazioni in merito ai potenziali squilibri eventualmente collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all'attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso.

L'esame della produzione legislativa della Regione Toscana relativa al 2020, che si compone di n. 82 leggi (di cui 41 recanti oneri finanziari e 41 prive di impatto finanziario), ha portato ad evidenziare alcune criticità e a formulare osservazioni in ordine alla morfologia giuridica e alla quantificazione degli oneri, nonché ai mezzi di copertura impiegati.

Sotto il primo profilo, è stato rilevato un disallineamento tra la disciplina contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, come modificato dal d.lgs. n. 90/2016, ove le tipologie di spesa all'interno di ciascun programma sono distinte in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamento al fabbisogno", e quella di cui all'art. 13 della l.r. n. 1/2015. Pur nella piena

autonomia che la Costituzione riconosce al Consiglio regionale, si richiama l'attenzione sull'opportunità di valutare un eventuale allineamento tra le due discipline. Ciò anche in ragione dei potenziali effetti che le predette "divergenze" rischiano di produrre sulle scelte di classificazione delle previsioni onerose. A titolo meramente esemplificativo, la riconduzione di taluni oneri nell'alveo della categoria "spesa obbligatoria", anche al di fuori della nozione legislativa, rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa.

Non sempre coerente è apparso il ricorso alla tecnica del limite di spesa; come osservato dalla giurisprudenza contabile, infatti, tale schema *"risulta scarsamente utile in caso di diritti soggettivi caratterizzati da un elevato livello di automaticità quanto alla produzione dei propri effetti finanziari, in quanto ciò potrebbe creare tensioni nel raffronto tra il rispetto del limite e le esigenze che nascono dall'effettività della singola disposizione interessata"* (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20).

In merito alla fase di quantificazione degli oneri, in molti casi sono state riscontrate difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima seguito, attese le carenze informative e contenutistiche delle relazioni tecniche, quanto all'indicazione di dati, elementi e criteri adottati per la quantificazione degli oneri; trattasi di aspetti necessari alla valutazione dell'attendibilità della stima e della consequenziale appostazione delle coperture. In altre ipotesi, la quantificazione dell'onere è risultata frutto di un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il *quantum* massimo erogabile, l'importo del contributo spettante al singolo beneficiario è determinato a cascata.

La stima dell'onere deve essere, invece, l'esito di un processo accurato di quantificazione degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato, che finirebbe per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità, in sede di redazione della relazione tecnica, di dettagliare in modo analitico il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma; ciò appare ancor più necessario nei casi di costruzione dell'onere come tetto di spesa. Difatti, in tale fattispecie, valutazioni errate sul numero dei beneficiari e/o sull'ammontare previsto delle erogazioni, possono preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore sarà inevitabilmente costretto a intraprendere.

Non sono mancati casi in cui è stato riscontrato un disallineamento tra l'orizzonte previsionale di bilancio considerato dalla legge onerosa e quello assunto a parametro nella relazione tecnico-finanziaria. Tale discrasia rischia di inficiare il processo di quantificazione dell'onere e la conseguente costruzione dei mezzi di copertura. In alcune leggi è inoltre emerso il mancato aggiornamento della relazione tecnica a seguito di approvazione di emendamenti di iniziativa consiliare (ad esempio, ll.rr. n. 49/2020 e n. 66/2020).

In ordine alle tipologie di copertura, a fronte di oneri complessivi per 193,5 mln. nel triennio 2020-2022, l'esame dei provvedimenti legislativi ha messo in evidenza che: per il 7% si è fatto ricorso a fondi accantonati; per il 35% alla riduzione di altri stanziamenti di spesa; per il 58% a maggiori entrate. Molto contenuto si è rivelato, invece, il rinvio della copertura al bilancio; trattasi di ipotesi di oneri a regime, generalmente già quantificati nella relazione tecnico-finanziaria, fatta eccezione per il caso di una legge regionale (l.r. n. 18/2020).

In questo contesto, le criticità riscontrate in via più ricorrente hanno riguardato l'utilizzo dei fondi speciali, iscritti nel bilancio del Consiglio regionale, ex art. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e il ricorso a riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa; talune osservazioni sono state altresì formulate con riguardo all'utilizzo del fondo per spese impreviste e al rapporto tra principio di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio.

Con particolare riguardo alla prima tipologia di copertura, l'analisi di alcuni progetti di legge (ad esempio, ll.rr. nn. 52/2020, 79/2020) ha evidenziato un *modus operandi* non pienamente conforme al combinato disposto degli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Difatti, il Consiglio regionale fa ricorso ai fondi speciali, senza al contempo redigere e allegare al bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi che verranno coperti a valere su detti fondi nel corso dell'esercizio di riferimento; la mancanza iniziale di tale elenco incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 118/2011 (*i.e.*, ll.rr. nn. 10/2020; 12/2020; 13/2020) sia sulla ulteriore facoltà di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Pertanto, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore nazionale e regionale. L'utilizzo dei fondi speciali costituisce, infatti, la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla

prestituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo, nazionale e regionale, finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione tipica. Si auspica, quindi, per gli esercizi a venire una maggiore aderenza al *framework* legislativo.

Non sono state rilevate criticità, invece, sull'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, iscritti sul bilancio di previsione della Regione Toscana 2020-2022, il quale dettaglia nell'allegato G le correlate proposte di legge. Nel corso del 2020, le risorse accantonate al fondo sono state integralmente utilizzate per i disegni di legge individuati; non si è pertanto fatto ricorso alla facoltà ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Si segnala, tuttavia, che la copertura mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, iscritti nel bilancio di previsione della Regione Toscana 2020-2022, è molto esigua (2%) rispetto al complesso delle tipologie di coperture utilizzate per gli oneri del triennio 2020-2022. Una parte delle coperture è, inoltre, ottenuta mediante variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa, senza tuttavia esternare, nella relazione tecnica, le valutazioni e i riscontri condotti per accertare l'effettiva disponibilità di stanziamenti e l'idoneità degli stessi a garantire, mediante una loro riduzione, margini di copertura per nuove iniziative di spesa.

Nel corso della gestione del bilancio possono senz'altro verificarsi rimodulazioni/variazioni delle precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi o maggiori oneri; ciò, tuttavia, richiede un'analitica verifica circa l'individuazione, all'interno dei programmi di spesa, dei capitoli "sovrabbondanti" sui quali sia possibile effettuare un'operazione di definanziamento. Considerato che l'unità di voto della decisione di bilancio è il programma, la relazione tecnico-finanziaria costituisce la sede più adeguata a dare contezza, in maniera dettagliata, dei capitoli in cui sussiste una eccedenza di risorse, rispetto alla previsione di bilancio, e le ragioni della stessa. Contrariamente a questo principio, l'esame condotto sulle leggi di spesa ha evidenziato che, in plurime occasioni, la relazione tecnico-finanziario non ha esposto i motivi in ordine alla sussistenza di margini disponibili. Tale carenza istruttoria è suscettibile di determinare, a valle, un duplice effetto pregiudizievole: i) il rischio che emerga in futuro la necessità di integrazione degli stanziamenti di bilancio per il conseguimento delle originarie finalità, espresse dalle precedenti autorizzazioni di spesa non venute meno; ii) una potenziale alterazione del rapporto

tra leggi onerose e legge di bilancio, dovendo le prime trovare autonoma copertura, diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, c. 3, Cost.

È stato invece registrato un tendenziale corretto impiego del fondo di riserva per spese impreviste; nella quasi totalità dei casi tale strumento è stato utilizzato per fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. Si segnala che solo con riguardo ad una legge regionale (l.r. n. 40/2020) l'impiego ha avuto luogo con modalità non in linea con la giurisprudenza costituzionale e l'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011. Va al riguardo assicurato che il ricorso a tale posta contabile, finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica, avvenga in piena aderenza ai formanti della giurisprudenza costituzionale.

Nell'esame delle leggi onerose si è reso necessario sottolineare come occorra mantenere distinti il principio di copertura e quello dell'equilibrio di bilancio. Infatti, pur trattandosi di clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, le stesse operano su piani concettuali distinti; mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita; esso è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

Con riguardo, infine, alle leggi prive di oneri, si segnala che l'analisi dell'applicazione della disciplina in materia di clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria ha evidenziato livelli di *compliance* non pienamente soddisfacenti.

Dalla disamina di 41 leggi non onerose, è emerso che il 65,9% di esse non reca la clausola di neutralità finanziaria; non adeguato risulta peraltro il grado di conformità all'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria. Con riguardo a quest'ultimo, l'analisi evidenzia che il 46,3% delle leggi non onerose non è stato corredato dalla relazione tecnico-finanziaria, in violazione dell'art. 17 della l. n. 196/2009 e dell'art. 17, c. 2, lett. d) della l.r. n. 1/2015; trattasi di una percentuale di inadempimento che – seppur più contenuta rispetto a quella registrata per la clausola di invarianza finanziaria – denota comunque l'esigenza di dedicare maggiore attenzione a tale aspetto.

In altre fattispecie, invece, la clausola di invarianza finanziaria, pur presente, si limita a un mero enunciato testuale, senza essere suffragata da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni normative che si intende introdurre.

Tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" - costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri. Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, il quale accentua il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, rafforzando l'onere informativo a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi.

Se, da un lato, si registra un sostanziale allineamento formale, in punto di regolamentazione, tra la previsione di cui all'art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009 e quella di cui all'art. 17, lett. d), della l.r. n. 1/2015 in tema di clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnica; dall'altro lato appare fondamentale che il quadro regolamentare trovi una concreta e corretta applicazione nella pratica legislativa. Tale esigenza assume peraltro maggiore cogenza alla luce della recente e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 143/2020 e n. 235/2020).

In conclusione, si richiama l'attenzione sull'opportunità di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle relazioni tecniche, sia per i meri aspetti quantitativi, sia ai fini dell'intellegibilità della reale portata innovativa, in *primis* finanziaria, della legge di spesa rispetto all'ordinamento in vigore, avendo altresì cura di aggiornarne il contenuto durante l'*iter* legislativo.

1. Premessa

L'art. 1, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall' art. 33, c. 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, recita: *“le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti annualmente trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali”*¹. Estendendo alle Regioni l'ambito di applicazione di un istituto sino al 2012 modellato sulle caratteristiche della legislazione statale², la nuova attribuzione intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria, sancito dall'art. 81, c. 3, Cost.³.

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e 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 sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Per questa ragione, come precisato dalla Sezione delle Autonomie, *“nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale”* (così, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR)

¹ L'originaria previsione prevedeva una cadenza semestrale della Relazione; essa è stata modificata al fine di concentrare le osservazioni della Corte dei conti sulla legislazione onerosa regionale in unico Referto annuale.

² Per la legislazione dello Stato, tale controllo - con cadenza quadrimestrale e non annuale - è stato introdotto dapprima dall'art. 7, c. 6 della l. n. 362/1988, poi recepito e integrato dall'art. 17, c. 9, della l. n. 196/2009.

³ L'art. 81, c. 3, Cost, come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recita: *“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*. Tale previsione ha trovato applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 (cfr. art. 6, c. 1, l. cost. n. 1/2012).

La funzione di ausilio all'Assemblea regionale, svolta dalla relazione sulla copertura, è stata altresì riconosciuta dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 39/2014, secondo la quale l'attività di referto in materia svolta dalla magistratura contabile *“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)”*.

Sotto il profilo dei tempi di esercizio della funzione di controllo ex art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR ha evidenziato che la Relazione *“deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)”*.

Nella medesima direzione, si era già orientata questa Sezione, con deliberazione n. 4/2021/INPR relativa alla programmazione dell'attività di controllo per l'anno 2021, ove viene precisato che la relazione in esame *“dovrà, nella misura del possibile, risultare allineata con quella della parifica, rispetto alla quale la prevenzione degli squilibri potenzialmente collegati a leggi prive di adeguata copertura si pone come premessa logica”*.

Da ultimo, ai sensi dell'art. 1, c. 8, del d.l. n. 174/12, la presente relazione deve essere altresì trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza.

2. Il principio di copertura finanziaria

L'articolo 81, c. 3, Cost. contempla l'obbligo di copertura finanziaria, statuendo che *“ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*.

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 in esame non può ritenersi limitato allo Stato, ma deve intendersi esteso anche alle Regioni a statuto ordinario e alle Autonomie speciali (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 235/2020, n. 227/2019, n. 26/2013, n. 213/2008 e n. 359/2007); queste ultime, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., concorrono infatti alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico e al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Al riguardo, l'art. 19 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 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”*.

Il principio della copertura *“opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte”* (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 235/2020 e n. 227/2019); difatti, l'art. 17 della l. n. 196/2009 non costituisce un'innovazione al principio in esame, bensì una semplice puntualizzazione

tecnica⁴, dettata dalla crescente complessità della finanza pubblica (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020, n. 224/214 e n. 26/2013). Da ciò discende, “*l’estensione alle Regioni dell’intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall’art. 21, comma 5”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR; cfr., *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 26/2013; n. 176/2012; n. 115/2012).

Alla luce delle considerazioni che precedono, le Regioni sono tenute a uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e 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. (*ex plurimis*, Corte cost. sentenza n. 163/2020).

⁴ In tal senso, depone lo stesso incipit dell’art. 17: “In attuazione dell’articolo 81, quarto comma, della Costituzione [...]”.

3. La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa

Nel presente capitolo vengono riepilogati 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. Al riguardo, occorre tenere in considerazione anche le importanti novità introdotte in tema di copertura finanziaria, ad opera della legge n. 163/2016, nella prospettiva di migliorare l’efficacia delle tecniche utilizzate per garantire che le spese siano adeguatamente fronteggiate con le necessarie risorse finanziarie.

In via generale, si osserva che la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali presuppone tre distinte fasi di accertamento riguardanti: *i)* la morfologia giuridica dell’onere finanziario; *ii)* la quantificazione dell’onere finanziario; *iii)* le modalità di copertura finanziaria, individuando le risorse necessarie.

3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L’art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche dal d.lgs. 90/2016, individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le tipologie di spesa all’interno di ciascun programma in “oneri inderogabili”, “fattori legislativi” e “adeguamenti al fabbisogno”.

I primi consistono in spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Trattasi, in sostanza, di oneri sui quali l’amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, incidendo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

I fattori legislativi rappresentano le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa (c.d. tetto di spesa), e il periodo di iscrizione in bilancio. Tale tipologia di onere può essere oggetto di rimodulazione ai sensi dell’art. 23, c. 3, della l. n. 196/2009. Sul punto, la magistratura contabile ha avuto più volte modo di rappresentare che *“occorre escludere che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle*

spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari. In tale fattispecie si rende, infatti, necessaria un'attenta quantificazione degli oneri, per misurarne l'impatto finanziario, diretto e indiretto, tenendo in debito conto che - ove ciò non sia possibile - l'ordinamento ammette anche la possibilità di dar luogo ad una previsione di spesa a fronte di oneri solo valutati, senza che, conseguentemente, tale previsione possa assumere le caratteristiche dell'invalidità, stante le sue connotazioni inevitabilmente indicative del relativo impatto" (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR). In altri termini, *"la tecnica del limite di spesa risulta scarsamente utile in caso di diritti soggettivi caratterizzati da un elevato livello di automaticità quanto alla produzione dei propri effetti finanziari, in quanto ciò potrebbe creare tensioni nel raffronto tra il rispetto del limite e le esigenze che nascono dall'effettività della singola disposizione interessata"* (ex plurimis, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20).

Infine, le spese di adeguamento al fabbisogno rappresentano una categoria residuale, costituita dagli oneri diversi da quelli ricadenti nelle due tipologie precedenti; esse 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 che involge l'estensione temporale della copertura finanziaria.

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, c. 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 (ex plurimis, Corte cost. sentenze n. 446/1994, n. 26/1991 e n. 331/1988), 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, 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 della Corte cost. sentenze n. 1/1966 e n. 384/1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio).

Tale assetto è stato meglio sistematizzato dalla l. n. 196/2009 e dal d.lgs. n. 118/2011. Più in dettaglio, in linea con quanto statuito dall'art. 30, c. 6, della l. n. 196/2009, 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”*.

Dall'esegesi del testo normativo emerge che la possibilità di rinviare la quantificazione dell'onere alla legge di bilancio è limitata alla sola ipotesi di spese di carattere continuativo non aventi natura obbligatoria⁵, in ragione del fatto che queste ultime non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 244/2020).

Diversamente per le spese obbligatorie, occorre individuare, in sede di approvazione, l'onere annuale nel periodo relativo al bilancio di previsione e quello a regime, nonché la relativa copertura.

L'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 non replica, invece, a livello regionale il contenuto del secondo capoverso dell'art. 30, c. 6, della l. n. 196/2009, alla stregua del quale *“nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere”*.

Ciononostante, la giurisprudenza contabile è orientata nel ritenere che le due disposizioni possano essere intese l'una a completamento dell'altro, nel senso cioè *“che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura “seguendo” nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi”* (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

⁵ Ai sensi dell'art. 21, c. 5, lett. a), della l. n. 196/2009 devono ritenersi obbligatorie, come sopra richiamato, solamente le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

In tale contesto, la fattispecie più evidente è quella di un onere pluriennale o continuativo la cui dimensione a regime ecceda più volte quella del terzo anno; in tal caso, la copertura indicata per il primo triennio deve contenere meccanismi interni e automatici che consentano ad essa di ragguagliarsi al picco di onere previsto per un anno anche lontano dal triennio iniziale (8/SEZAUT/2021/INPR).

3.2 La quantificazione degli oneri finanziari

La quantificazione degli oneri è un'operazione che 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. Deve ritenersi pertanto violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico (Corte cost. sentenza, n. 251/2020).

Sul punto, la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che la stima 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 (Corte cost. sentenza n. 106/2011), quanto nell'ipotesi in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (Corte cost. 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 due istituti previsti dalla l. n. 196/2009: A) la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge; B) la clausola di neutralità o invarianza finanziaria.

A. La relazione tecnica. - La relazione tecnica è uno strumento essenziale per il coordinamento della finanza pubblica; essa, unitamente agli allegati e alle note, è un elemento essenziale della previsione di copertura, in quanto consente di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adeguatezza di quest'ultima e, quindi, di verificare il rispetto dell'art. 81, c. 3, Cost. (Corte cost. sentenze n. 25/2021 e n. 26/2013).

Più in dettaglio, la relazione tecnica 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”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

In particolare, gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche assumono decisiva importanza nel caso di provvedimenti di legge di riassetto organizzativo, allo scopo di consentire - sia pure sul piano della ragionevolezza - di valutare il sostanziale rispetto dei *“criteri di invarianza”* posti dal legislatore in funzione della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, laddove le connotazioni di sostanziale genericità sovente presenti, finiscono per atteggiate le informazioni in discorso a mere clausole di stile (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 132/2014 e n. 227/2019).

Anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo di redigere 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 (Corte cost. sentenze n. 26/2013 e n. 313/1994).

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, l'obbligo in esame deve essere adempiuto anche con riguardo agli emendamenti eventualmente proposti dai componenti del Consiglio regionale.

Con particolare riguardo agli oneri aventi carattere di *“fattore legislativo”*, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso

che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato, vanificando in tal modo le insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

B. La clausola di neutralità finanziaria. - La clausola in discorso ricorre ogni qual volta l'amministrazione provveda attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, umane e materiali di cui può disporre a legislazione vigente; la clausola di invarianza degli oneri finanziari è fissata con riferimento agli effetti complessivi della norma e non comporta in sé la preclusione di un eventuale aggravio di spesa, purché tale aggravio sia "neutralizzato" con una compensazione in altre disposizioni produttive di risparmi o di maggiori entrate (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 132/2014; Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Il contenuto tipico di tale clausola è stato oggetto di intervento di modifica da parte dell'art. 3 della l. n. 163/2016. Più in dettaglio, la vigente previsione dell'art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009 stabilisce che "per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria".

Il nuovo testo legislativo rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Al riguardo, viene garantita la necessaria flessibilità gestionale, richiamando la possibilità di ricorrere all'istituto della riprogrammazione. Il rafforzamento dei presupposti per la clausola di neutralità risulta in linea con le indicazioni della Corte Costituzionale, la quale 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" (ex plurimis, Corte 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 carattere finanziariamente neutrale della disposizione di legge.

Da ultimo, alcune precisazioni si ritengono doverose anche in merito alla c.d. clausola di salvaguardia, fortemente incisa nella sua struttura dalla l. n. 163/2016.

L'art. 17, c. 10, della l. n. 196/2009 statuisce 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. 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, il precedente testo dell'art. 17 citato prevedeva l'obbligo di una 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, l'art. 17, c. 12, della l. n. 196/2009 prescriveva che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, dovesse 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 scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa"* (così Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR). La giurisprudenza contabile e costituzionale aveva ritenuto pienamente estensibile l'applicazione dell'istituto in esame anche alle leggi regionali.

Nell'ambito di questa cornice, la l. n. 163/2016 è intervenuta, eliminando l'istituto della clausola di salvaguardia e sostituendolo con un altro meccanismo sempre finalizzato a fronteggiare le ipotesi di scostamento tra andamento della spesa e relativa copertura. Tale nuova procedura, con riferimento allo Stato, prevede un sistema articolato di interventi compensativi sulle previsioni di spesa.

In particolare: i) nel caso di leggi i cui oneri siano individuati mediante previsioni di spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze è chiamato a provvedere al monitoraggio degli oneri, sulla base degli elementi di informazione trasmessi dal Ministero competente al fine di prevenire il verificarsi di eventuali scostamenti dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni di spesa (comma 12); ii) qualora siano in procinto di verificarsi i predetti scostamenti, quanto all'esercizio in corso, ai sensi del nuovo comma 12-bis, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede per l'esercizio in corso alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente nel rispetto dei vincoli rappresentati dalla categoria di spesa "oneri inderogabili". Nel caso in cui i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si deve provvedere, su proposta del Ministro dell'economia, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa. Gli schemi di entrambi i decreti vanno trasmessi, corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti (anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi), alle Commissioni bilancio delle Camere, che dovranno esprimersi entro sette giorni dalla data della trasmissione, decorsi i quali i decreti possono comunque essere adottati. Qualora gli scostamenti non siano compensabili nel corso dell'esercizio con tali misure, il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'art. 81 Cost. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

Quanto agli esercizi successivi a quello in corso, ai sensi del nuovo comma 12-quater, si provvede con la legge di bilancio, attraverso le misure correttive di cui all'articolo 21, c. 1-ter⁶, lett. f), in virtù del quale la prima sezione della medesima legge di bilancio include eventuali

⁶ Introdotta dall'art. 2 della l. n.163/2016.

misure correttive delle leggi che abbiano fatto registrare scostamenti dalle previsioni e degli effetti finanziari derivanti da sentenze definitive, adottando prioritariamente le correzioni sul lato della spesa.

Questi ultimi aspetti non risultano regolamentati in sede regionale.

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

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di 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, c. 1, della legge citata recita: *"in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri"*.

L'operazione di individuazione dei mezzi di copertura deve essere ancorata a criteri che, alla stregua delle pronunce della Consulta, sono espressione del precetto costituzionale di cui all'art. 81, più volte richiamato. In particolare, l'operazione deve avvenire sulla scorta dei seguenti principi e metodologie.

In primo luogo, le leggi istitutive di nuove spese devono contenere una "esplicita indicazione" del relativo mezzo di copertura (*ex plurimis*, Corte cost., sentenza nn. 26/2013, 386/213, 359/2007, 9/1958).

La copertura deve essere inoltre credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze nn. 70/2012, 106/2011, 68/2011, 141/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966). In particolare, il principio di credibilità di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della idoneità della tecnica di copertura scelta; infatti, quest'ultima per essere credibile deve essere ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).

Il rispetto dell'obbligo di copertura deve essere valutato *ex ante*. In questo senso, la copertura di oneri attuali mediante entrate future è da ritenersi tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, Corte cost. sentenze n. 213/2008, n.

356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970); operazioni di tale portata finiscono, in ultima istanza, con il recare nocimento alla tenuta complessiva degli equilibri di finanza pubblica in quanto non tengono in considerazione gli oneri aggiuntivi in termini di costo da sopportare per il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

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, Corte cost., sentenza n. 26/2013). La copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio del bilancio sono clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse; sicché, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio. Sotto il profilo strettamente applicativo, i predetti vincoli operano però su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo i loro non comprimibili effetti di spesa.

La copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare" in esercizi futuri (*ex multis*, Corte cost., sentenze n. 192/2012, n. 106/2011, n. 141/2010). 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 degli elementi posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime (Corte cost., sentenza n. 197/2019).

L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve avvenire nel rispetto del principio fissato dall'art. 17 della l. n. 196/2009. Tale principio, di cui si è detto 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.

È possibile catalogare i mezzi di copertura, distinguendo tra "mezzi interni", quando conseguono all'utilizzazione di voci di spesa già previste in bilancio, e "mezzi esterni", quando si è in presenza di risorse aggiuntive, precedentemente non considerate.

Rientrano nella prima categoria le modalità individuate all'art. 17, c. 1, lett. a), a-bis)⁷ e b), ossia:

a) 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; a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

Sul versante dei "mezzi interni" di copertura, è opportuno altresì precisare che non è consentita la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno di una compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di una riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con contestuale riassegnazione delle risorse "liberate" a nuove finalità (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze. n. 244/2020 e n. 141/2014). Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre ovviamente alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

Quanto ai mezzi esterni, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata. La lettera c) dell'art. 17 li individua nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate (restando comunque esclusa la possibilità di copertura di nuovi o

⁷ Si segnala che la norma non ha avuto concreta applicazione.

maggiori oneri di parte corrente mediante l'utilizzo di entrate in conto capitale nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basata su innovazioni normative). Nell'ambito del predetto quadro normativo improntato al principio legislativo di tendenziale equivalenza dei mezzi di copertura, la funzione propria e centrale oggi assegnata alla decisione di bilancio, quale strumento programmatico delle politiche pubbliche e di governo della tenuta degli equilibri, induce ad esprimere un *favor* per l'utilizzo dei fondi speciali. In linea con quanto più volte affermato dalla Sezione delle Autonomie si ritiene infatti, che essi costituiscano *“la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie: infatti, essa 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 della copertura finanziaria”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 8/2021/SEZAUT/INPR). Diversamente, il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR ha precisato che *“nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza”*. In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono un'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.

4. Giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi di spesa

Nel periodo di riferimento della presente relazione (anno 2020), la Corte costituzionale è intervenuta con diverse pronunce sui vari aspetti della finanza pubblica; tra queste, appaiono particolarmente rilevanti per i profili relativi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa le seguenti sentenze rese in materia di: *i*) oneri "organizzativi" (sentenza n. 227/2019); *ii*) iscrizione in bilancio, a copertura, di una previsione di entrata priva dei presupposti giuridici (sentenza n. 62/2020); *iii*) clausola di invarianza finanziaria e relazione tecnica (sentenze nn. 235/2020 e 143/2020); *iv*) tutela dei diritti incompressibili della persona (sentenza n. 152/2020); *v*) riduzioni di spesa con rimozione retroattiva di norme medio tempore già entrate in vigore (sentenza n. 163/2020).

Con la sentenza n. 227/2019, la Corte costituzionale ha affermato che il difetto di copertura sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando, in sede normativa, si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni. Con la sentenza n. 62/2020, la Consulta ha ritenuto che, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, non sia possibile demandare *ex lege* al dirigente della Ragioneria l'iscrizione e l'accertamento di somme, sulla cui esistenza non vi è ragionevole affidamento; tali operazioni devono, infatti, avere saldi presupposti giuridici, come la sussistenza del titolo e la quantificazione di ciò che si deve riscuotere.

Con la sentenza n. 143/2020, la Corte costituzionale ha ribadito il ruolo centrale svolto dalla relazione tecnico-finanziaria ai fini della effettiva dimostrazione dell'invarianza finanziaria della previsione introdotta; nella medesima direzione si pone la sentenza n. 235/2020, nella quale il Giudice delle leggi ha affermato che *"le argomentazioni a sostegno della coerenza della clausola di invarianza finanziaria con la spesa previdenziale che comporta l'art. 7 denunciato sono generiche e prive di riscontri"*.

Con la sentenza n. 152/2020, la Consulta ha affermato che *"le scelte allocative di bilancio proposte dal Governo e fatte proprie dal Parlamento, pur presentando natura altamente discrezionale entro il limite dell'equilibrio di bilancio, vedono naturalmente ridotto tale perimetro di discrezionalità dalla garanzia delle spese costituzionalmente necessarie, inerenti all'erogazione di prestazioni sociali"*

incomprimibili". Meritevole di segnalazione è anche il profilo del decorso temporale degli effetti della declaratoria di incostituzionalità. Difatti, nella prospettiva del contemperamento dei valori costituzionali la Corte ha ritenuto, in questo caso, di graduare gli effetti temporali del *decisum*, facendoli decorrere solo dal giorno successivo a quello di pubblicazione della sentenza sulla Gazzetta Ufficiale⁸.

Con la sentenza n. 163/2020, è stato riaffermato il principio consolidato secondo cui *"la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (*ex plurimis*, sentenza n. 224/2014). Più in dettaglio, la Corte costituzionale ha ricordato che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, c. 2, della l. n. 196/2009, le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Nel caso di specie, la Consulta ha rilevato che, ad invarianza della spesa già consolidata, la norma ne ha ridotto retroattivamente la copertura, pregiudicando l'equilibrio economico-finanziario.

⁸ La tecnica decisoria della sentenza con effetto *"ex nunc"*, adottata dalla Corte costituzionale, appartiene alla giurisprudenza avviata a partire dalla sentenza n. 10/2015. Nella medesima direzione si noverano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 246/2019, n. 74/2018 e n. 71/2018.

5. Il principio di copertura nell'ordinamento legislativo e contabile della Regione Toscana

Nell'ambito della propria autonomia, ciascuna Regione deve prevedere uno specifico *corpus* normativo che disciplini - in linea con il principio generale dell'art. 81, c. 3, Cost., con le norme di cui agli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la relativa giurisprudenza costituzionale - le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa.

Con riferimento alla Regione Toscana, tale quadro normativo è costituito dagli artt. 125, 138 e 150 del Regolamento interno 24 febbraio 2015, n. 27 "*Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale*" (d'ora, in poi, Regolamento) nonché dagli artt. 13-17 della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1 "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*". Si aggiunga inoltre, per completezza, che la Regione Toscana si è dotata di uno specifico *framework* legislativo (l.r. n. 55/2008) in materia di qualità delle leggi e dei regolamenti.

Più in dettaglio, l'art. 125 "*Presentazione delle proposte di legge*" del Regolamento disciplina il principio di copertura, statuendo che "*le proposte di legge che comportano spese o minori entrate, devono indicare l'ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte, proponendo le conseguenti variazioni di bilancio*". Tale enunciato è reso cogente dal medesimo art. 125, c. 4, il quale statuisce che "*Se una proposta di legge risulti priva degli elementi di cui a[l] comm[a] (...) 3, il Presidente del Consiglio regionale invita il proponente a completare entro un congruo termine la documentazione oppure ad indicare la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate, potendosi anche avvalere a tali fini della collaborazione tecnica degli uffici. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile*".

Il Regolamento si cura anche di dettare "regole" per la presentazione degli emendamenti che comportano aumento di spesa o minore entrata (art. 138). In via generale, questi ultimi devono essere presentati al Presidente del Consiglio regionale entro il giorno precedente la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge alla quale si riferiscono; subito dopo la loro presentazione, il Presidente del Consiglio regionale ne dà comunicazione al Presidente della Commissione competente per materia affinché questa verifichi, mediante attestazione della competente struttura della Giunta, la presenza della copertura finanziaria e il rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità. A tal fine, la Commissione può essere convocata in

deroga alle procedure ordinarie e d'urgenza e gli esiti della verifica possono essere espressi, anche verbalmente, nel corso della seduta.

L'art. 138, c. 4, del Regolamento riconosce, inoltre, al Presidente della Commissione competente per materia e al Presidente (o altro componente) della Giunta, la facoltà di presentare emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri, attestando l'avvenuta verifica in ordine alla copertura finanziaria e al rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità.

Le proposte di legge devono essere altresì corredate da apposita documentazione.

Al riguardo, l'art. 150 del Regolamento prevede che, sulle proposte di atti assegnate alle commissioni, le strutture competenti all'istruttoria degli atti predispongano la scheda di legittimità, la scheda di fattibilità e altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo della proposta e delle sue finalità. Non è espressamente prevista la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria; gli aspetti finanziari vengono attenzionati solo nell'ambito di un più ampio contenuto della scheda di fattibilità.

La disciplina di dettaglio in materia di morfologia giuridica, quantificazione e copertura dei nuovi o maggiori oneri è, invece, contenuta agli artt. 13-17 della l.r. n. 1/2015.

Più in dettaglio, sotto il profilo della morfologia, l'art. 13 prevede le seguenti tipologie di oneri: *a)* leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali; *b)* leggi che dispongono spese a carattere pluriennale; *c)* leggi che prevedono spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa; *d)* leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito, disciplinando diversamente i relativi elementi costitutivi.

Il medesimo articolo 13 enuclea le caratteristiche proprie di ciascuna delle predette tipologie di spese. In particolare, è previsto che: *i)* le leggi di cui all'art. 13, c. 1, *lett. a)*, stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura e rinviando alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi; *ii)* le leggi di cui all'art. 13, c. 2, *lett. b)*, determinano l'ammontare complessivo della

spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura; *iii*) le leggi di cui all'art. 13, c. 1, lett. c), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura; *iv*) le leggi di cui all'art. 13, c. 1, lett. d), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi e a regime, saranno presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

Da ultimo, per le tipologie di leggi di cui all'art. 13, c. 1, lett. c) e d), nel caso in cui, per l'entità dell'intervento, l'eventuale scostamento rispetto all'onere previsto sia suscettibile di alterare gli equilibri di bilancio, è definita una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni, demandando ad un successivo regolamento la definizione dei criteri e delle modalità per l'applicazione della stessa.

Con riguardo alle modalità di copertura, l'art. 14 della l.r. n. 1/2015 prevede che a quest'ultima si provveda con mezzi di bilancio e con interventi legislativi, nel rispetto dei vincoli di destinazione eventualmente impressi alle entrate regionali. In linea con il testo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, l'art. 14 contempla, in via tendenziale, la suddivisione tra "mezzi interni" e "mezzi esterni" di copertura. Più in dettaglio, la legge regionale individua le seguenti modalità di copertura: l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; la riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato dal bilancio, nei limiti della quota parte non ancora impegnata di tali stanziamenti; la riduzione delle spese derivanti dalle preesistenti disposizioni che stabilivano direttamente la somma da stanziare ovvero che determinavano automatismi di spesa; la modifica della legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate.

Meritevole di particolare attenzione è la disciplina sui fondi speciali ex art. 15 della l.r. n. 1/2015 che, in parte, è sovrapponibile al contenuto dell'art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 e, in parte, contempla profili innovativi.

Più in dettaglio, esso richiede l'allegazione al bilancio di previsione dell'elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con l'utilizzo dei fondi speciali; tale elenco deve essere articolato in specifiche partite, ciascuna delle quali indica l'oggetto del provvedimento e, distintamente per la parte corrente e per quella in conto capitale, le somme destinate alla copertura finanziaria sui singoli esercizi considerati dal bilancio di previsione.

In riferimento ai provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio, ma in corso di approvazione, l'art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 e l'art. 15 della l.r. 1/2015 consentono di coprire l'onere facendo riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio; a tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché questi ultimi siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo.

L'art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015 - ed è questa la parte innovativa - prevede inoltre che le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate in corso di esercizio per fornire copertura a proposte di legge "non comprese" nell'elenco allegato alla legge di bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura. Tale disposizione è stata ritenuta costituzionalmente legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 184/2016, ove è precisato che *"l'espressione «utilizzate» esprime la regola secondo cui le disponibilità in contestazione sono accantonate nei fondi speciali al fine di aumentare – quando ne ricorrano i presupposti – le autorizzazioni di spesa di programmi già esistenti o di nuovi programmi. In definitiva, il comma 3 del menzionato art. 15 non disciplina le somme accantonate nei fondi speciali in difformità dai principi ricavabili dall'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 118 del 2011"*.

In linea con quanto è previsto dall'art. 17, c. 1, lett. a) della l. n. 196/2009, viene normato anche il c.d. principio del divieto di dequalificazione della spesa; difatti, l'art. 15, ultimo comma, preclude l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente.

Inoltre, in merito alle leggi di iniziativa del Consiglio regionale, l'art. 16 prevede l'iscrizione nel bilancio regionale di un fondo speciale destinato, a decorrere dalla X legislatura, a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali di iniziativa del Consiglio regionale di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario successivo e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati dal bilancio di previsione. A tal fine, la legge di bilancio provvede alla determinazione dell'importo del fondo in esame, mediante un apposito accantonamento distinto tra parte corrente e in conto capitale, a cui il Consiglio regionale può attingere fino a concorrenza della somma disponibile.

Sotto il profilo dell'estensione temporale della copertura, l'art. 14 ha cura di precisare che i mezzi di copertura sono indicati: a) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione,

nel caso di leggi che comportano oneri a carico del solo esercizio corrente; b) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione ed alle annualità successive, negli altri casi.

Più in dettaglio, le leggi che comportano oneri a carico di esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio di previsione si considerano integralmente coperte qualora lo siano con riguardo al periodo considerato dal bilancio di previsione, a condizione che i relativi oneri abbiano nel tempo un andamento costante o raggiungano comunque l'importo maggiore nel periodo considerato dal bilancio di previsione (art. 14, c. 5); al di fuori di questa ipotesi, invece, la legge quantifica l'onere massimo previsto oltre il bilancio di previsione e indica i mezzi di copertura, individuando le spese a carattere continuativo da ridurre nell'anno in cui l'onere si manifesta (art. 14 c. 6).

Presidio indefettibile per verificare il rispetto del principio di copertura (e dei suoi corollari) è costituito dalla relazione tecnico-finanziaria che deve accompagnare ogni proposta di legge.

Sul punto, a fronte di una disciplina molto scarna contenuta all'art. 150 del Regolamento (v. *supra*), la l.r. n. 1/2015 norma in un apposito articolo il contenuto della relazione in esame.

Più in dettaglio, l'art. 17 della l.r. n. 1/2015 prevede che le proposte di legge e gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria. In particolare, quest'ultima deve: a) esplicitare le metodologie seguite e gli elementi ed i criteri di calcolo impiegati; b) fornire una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie; c) evidenziare gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi.

In caso di proposte di legge e di emendamenti consiliari che comportano conseguenze finanziarie, il Presidente del Consiglio regionale richiede alla Giunta regionale una verifica sui contenuti delle relazioni tecnico-finanziarie correlate. La Giunta regionale provvede entro trenta giorni dalla richiesta, nel caso di proposte di legge e, nel più breve termine tecnicamente possibile, nel caso di emendamenti.

In linea con quanto statuito dall'art. 17 della l. n. 196/2009, la normativa regionale prevede l'obbligo della relazione tecnica anche nel caso di leggi non onerose; in tal caso, la relazione espone i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente anche indicando le risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite.

Il reticolo ordinamentale precedentemente descritto richiede, in primo luogo, un aggiornamento rispetto alle evoluzioni del quadro normativo in tema di copertura finanziaria di cui agli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 90/2016 e dalla l. n. 163/2016.

Sotto il profilo della morfologia giuridica, si evidenzia un disallineamento tra la disciplina contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, come modificato dal d.lgs. n. 90/2016, ove le tipologie di spesa all'interno di ciascun programma sono distinte in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamento al fabbisogno", e quella di cui all'art. 13⁹ della l.r. n. 1/2015. Pur nella piena autonomia che la Costituzione riconosce al Consiglio regionale, si richiama l'attenzione sull'opportunità di valutare un eventuale allineamento tra le due discipline. Sul punto si richiama la recente deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2021/SEZAUT/INPR che, nel ribadire la diretta operatività del principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ha precisato *"da ciò discende l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge n. 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5"*.

Ciò anche in ragione dei potenziali effetti che le predette "divergenze" rischiano di produrre sulle scelte di classificazione delle previsioni onerose. A titolo meramente esemplificativo, la riconduzione di taluni oneri nell'alveo della categoria "spesa obbligatoria", anche al di fuori della nozione legislativa, rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa.

In sede istruttoria, la Giunta regionale (prot. 5108) ha confermato che, ad oggi, non è stata ancora data attuazione alla previsione di cui all'art. 31, c. 1, lett. a) della l.r. n. 1/2015. Si richiama l'attenzione sull'opportunità, in sede di adozione di tale regolamento, di armonizzarne il contenuto con le modifiche apportate in materia di copertura nel 2016 alla l. n. 196/2009.

⁹ Si precisa che l'art. 13 della l.r. n. 1/2015 è stato oggetto di espresso scrutinio di costituzionalità da parte della Consulta solo con riguardo ai profili relativi all'estensione temporale della copertura (i.e., compatibilità dell'art. 13 cit. con gli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118/2011), a seguito dell'impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri per asserita violazione, da parte della l.r. n. 1/2015, delle norme interposte ex artt. 38 e 39. Tale questione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 184/2016) infondata, atteso che l'art. 13 è in linea con l'art. 38 in materia di copertura delle spese ricorrenti o permanenti e pluriennali.

In secondo luogo, l'effettività dell'obbligo di presentazione della relazione tecnica appare minata dalla circostanza che il potere del Presidente del Consiglio regionale di invitare il proponente di un progetto di legge a provvedere alle necessarie integrazioni sia limitato alle ipotesi in cui non siano indicati *"l'ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte"*¹⁰. Tale potere, tuttavia, dovrebbe essere esercitato non solo laddove il progetto di legge sia privo della quantificazione e delle 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, in occasione di una revisione complessiva delle disposizioni legislative regionali sul tema della copertura, si valuti l'opportunità di provvedere anche 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 tecnico-finanziaria recanti la quantificazione degli oneri, la metodologia impiegata per il calcolo e le forme di copertura approntate. Potrebbe altresì valutarsi in tale sede di corroborare detto obbligo, estendendo il potere del Presidente del Consiglio regionale di richiedere l'integrazione della relazione, a pena di improcedibilità, anche in tutti i casi in cui la stessa risulti incompleta o insufficiente (e non solo assente).

¹⁰ L' art. 125, commi 3 e 4, del Regolamento interno n. 27/2015 recita: 3. *Le proposte di legge che comportano spese o minori entrate, devono indicare l'ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte (...)*. 4. *Se una proposta di legge è priva degli elementi di cui al comm(a) (...) 3, il Presidente del Consiglio invita il proponente a completare entro un congruo termine la documentazione oppure ad indicare la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate, potendosi anche avvalere a tali fini della collaborazione tecnica degli uffici. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile.*

6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2020

6.1 Oggetto e modalità del controllo

Nel corso del 2020 il Consiglio della Regione Toscana ha approvato n. 82 leggi¹¹, di cui 41 recanti oneri finanziari e 41 prive di impatto finanziario. Tra le prime, non sono state oggetto di analisi le 8 leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto esaminate nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione. In particolare, si intende riferirsi alle seguenti leggi: l.r. n. 29/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2020 – 2020. Prima variazione*"; l.r. n. 74/2020 "*Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2019*"; l.r. n. 76/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2020 - 2022. Assestamento e seconda variazione*"; l.r. n. 94/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2020 - 2022. Terza variazione*"; l.r. n. 97/2020 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2021*"; l.r. n. 98/2020 "*Legge di stabilità per l'anno 2021*"; l.r. n. 99/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023*"; l.r. n. 100/2020 "*Disposizioni di carattere finanziario. Ratifica di variazione di bilancio ai sensi dell'art. 109 del d.l. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2020. Modifiche alla l.r. 81/2019*".

Nel prosieguo del presente capitolo si forniscono indicazioni generali in merito alle modalità di copertura utilizzate (par. 6.2), per poi passare alla disamina delle leggi che non recano oneri (par. 6.3) e delle singole leggi onerose (par. 6.4).

Nell'esercizio delle funzioni di controllo ex art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012 è stato ampiamente garantito il contraddittorio - sia in sede istruttoria sia successivamente, a seguito dell'approvazione, in via preliminare, dello schema di referto da parte di questa Sezione - allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile alla definizione degli esiti.

Più in dettaglio, con nota (prot. 4288), il Magistrato istruttore ha richiesto al Consiglio regionale talune precisazioni in merito all'assenza della relazione tecnico-finanziaria a corredo di

¹¹ Si precisa che la discrasia tra numero di leggi promulgate (82) e relativa numerazione (da 1 a 102) dipende dall'applicazione del disposto di cui all'art. 19, c. 1 della l.r. n. 55/2008 "*Disposizioni in materia di qualità della normazione*", secondo cui tutti gli atti normativi indistintamente debbono seguire una numerazione progressiva, ricomprendendo, pertanto, nel numero totale, oltre le leggi, anche i regolamenti.

specifiche leggi regionali, nonché ulteriore documentazione integrativa, laddove presente; il Consiglio regionale ha dato tempestivo riscontro in data 29 aprile 2021 (prot. 4999).

Con successiva nota istruttoria (prot. 4932), il Magistrato istruttore ha altresì richiesto alcuni chiarimenti, al Consiglio regionale e alla Giunta, limitatamente ad alcune leggi regionali, sui seguenti profili: i) quantificazione degli oneri; ii) potenziali oneri aggiuntivi non stimati; iii) tipologia di copertura; iv) utilizzo degli accantonamenti al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e art. 15 della l.r. n. 1/2015 (bilancio del Consiglio regionale).

Il Consiglio regionale e la Giunta hanno fornito tempestivo riscontro con note separate, rispettivamente in data 31 maggio 2021 (prot. 4999) e 3 giugno 2021 (prot. 5108).

A seguito dell'approvazione, in via preliminare, dello schema di relazione sulla copertura delle leggi di spesa 2020 da parte di questa Sezione, nella Camera di consiglio del 17 giugno 2021, lo stesso veniva trasmesso, in pari data (nota prot. n. 5471), al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale per eventuali osservazioni in vista della successiva approvazione definitiva.

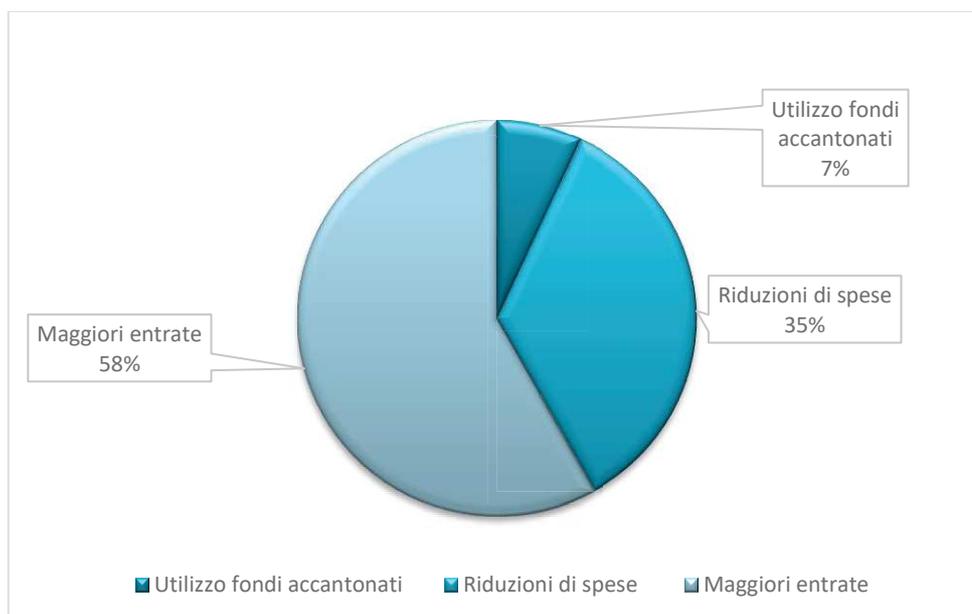
Al riguardo, il Consiglio regionale (nota prot. n. 5933) si riportava a quanto già osservato con la precedente risposta istruttoria del 31 maggio 2021, senza formulare ulteriori controdeduzioni; la Giunta regionale forniva, invece, un chiarimento con riguardo alla l.r. n. 40/2020 (nota prot. 5984).

6.2 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate

Dall'esame di 74 provvedimenti legislativi, essendo state escluse n. 8 leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, emergono oneri complessivi, nel triennio 2020-2022, per circa 193,5 mln.

Tale importo è stato coperto, per il 7%, mediante utilizzo di fondi accantonati; per il 35% mediante riduzione di altri stanziamenti di spesa; per il 58% mediante maggiori entrate (cfr. Grafico 1). La copertura mediante rinvio al bilancio, invece, è stata effettuata solo per gli oneri a regime, ad eccezione di una sola ipotesi (l.r. n. 18/2020) in cui gli oneri, per il 2022, non sono stati quantificati.

Grafico 1 – Distribuzione percentuale delle modalità di copertura utilizzate per oneri (triennio 2020-2022)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Il ricorso alla copertura nelle forme della maggiore entrata fa riferimento in particolare alle leggi nn. 28/2020, 75/2020 e 93/2020, i cui oneri sono finanziati dagli incrementi degli stanziamenti effettuati, in via contestuale, con la legge di assestamento e le note di variazione al bilancio. In queste leggi, in particolare, le maggiori entrate sono legate all'applicazione dell'avanzo, a seguito dell'approvazione del rendiconto, oppure all'accensione di nuovi mutui o a maggiori entrate extra tributarie¹².

Una quota significativa di oneri (35%) è stata coperta mediante il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. In plurime leggi regionali¹³, la relazione tecnico-finanziaria non presenta un adeguato contenuto informativo sulle "concrete" operazioni effettuate e sulla sostenibilità finanziaria delle variazioni in diminuzione sui capitoli di spesa su cui grava la copertura. Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, invero, sia la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, sia soprattutto accurate indicazioni – da fornire proprio in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo

¹² Tali entrate derivano dal rientro delle risorse residue sul "Fondo per le erogazione delle integrazioni al reddito per i lavoratori che aderiscono ai contratti di solidarietà che vengono acquisite al bilancio regionale nell'ambito della Tipologia 500" Rimborsi e altre correnti", Titolo 3 "Entrate extratributarie" (così, *Relazione illustrativa "Bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Prima variazione"*, pubblicata sul BURT dell'8 maggio 2020, n. 38).

¹³ A titolo esemplificativo, si v. ll.rr. nn. 18/2020, 41/2020, 61/2020.

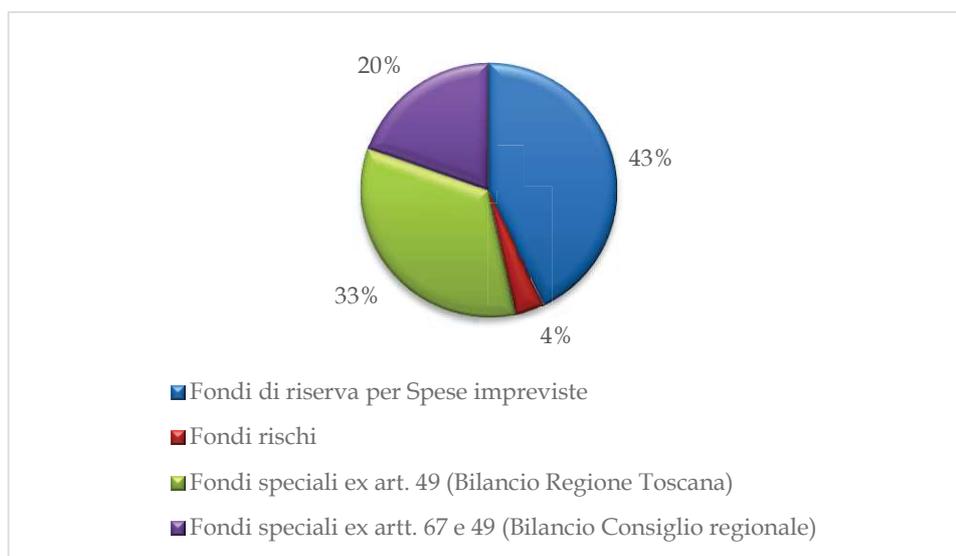
delle risorse per le finalità cui le stesse erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

In via generale sarebbe auspicabile che il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa fosse circoscritto a ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio. Va tuttavia considerato che la produzione legislativa relativa all'anno 2020 è stata fortemente caratterizzata da una fase avversa del ciclo economico, dovuta alla crisi sanitaria, sicché tale mezzo effettivamente ha costituito la scelta più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori.

Diversamente, appare abbastanza contenuta la percentuale di copertura mediante ricorso ai fondi accantonati (7%), computando tutte le tipologie di fondi utilizzate.

Da un'analisi più dettagliata, attraverso un'ulteriore scomposizione della percentuale totale dei fondi accantonati (7%), emerge che il 20% degli oneri è stato coperto mediante l'utilizzo del fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale e del fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio; il 33% degli oneri è stato coperto mediante l'utilizzo del fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi, iscritti sul bilancio di previsione della Regione Toscana 2020-2022; il 43% degli oneri è stato coperto mediante utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste ed, infine, il residuo 4% impiegando gli accantonamenti al fondo rischi (cfr. Grafico 2).

Grafico 2 – Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati (triennio 2020-2022)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

La copertura mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, iscritti nel bilancio di previsione della Regione Toscana 2020-2022, è pari ad una percentuale molto esigua (2%) rispetto al complesso delle tipologie di coperture utilizzate; essa, tuttavia, sale al 33% se calcolata con riguardo alla sola categoria “utilizzo fondi accantonati”.

Diversamente, tale tipologia è ampiamente utilizzata dal Consiglio regionale (ad esempio, ll.rr. nn. 10/2020; 12/2020; 13/2020; 52/2020; 79/2020) per gli oneri a valere sul bilancio del Consiglio medesimo, seppur con modalità procedurali non pienamente in linea con gli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e l.r. n. 1/2015. Dall’esame della prassi seguita dal Consiglio è altresì emersa l’avvenuta costituzione di due fondi speciali (ossia, fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale e fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale).

Quanto al fondo di riserva per spese impreviste, la percentuale di copertura garantita con tale mezzo è molto esigua (3%) rispetto al complesso delle tipologie di coperture utilizzate; la stessa assume, invece, maggiore rilievo (43%) se riferita al totale della sola voce “utilizzo fondi accantonati”.

Si registra anche un tendenziale corretto impiego del fondo di riserva per spese impreviste; nella quasi totalità dei casi è stato infatti utilizzato per fronteggiare, nel corso dell’esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell’approvazione del bilancio. Si segnala, invece, che solo con riguardo ad una legge regionale (l.r. n. 40/2020) l’utilizzo ha avuto luogo con modalità non in linea con la giurisprudenza costituzionale e con l’art. 48 del d.lgs. n. 118/2011.

La tecnica di copertura mediante utilizzo del fondo rischi (o passività potenziali), invece, è stata utilizzata in una sola ipotesi per il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva (*i.e.*, l.r. n. 15/2020). In ordine alla tempistica del riconoscimento, si richiama l’attenzione sulla necessità di rispettare quanto prescritto dall’art. 73, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 (*i.e.*, trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta).

In plurime leggi¹⁴, la copertura di nuovi e maggiori oneri è stata garantita con le disponibilità già appostate in bilancio; ciò, può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione

¹⁴ A titolo esemplificativo, il riferimento è alle ll.rr. nn. 24/2020, 49/2020, 63/2020, 78/2020, 95/2020.

di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse “liberate” a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014).

A conclusione dell’analisi che precede, appare auspicabile un ricorso più ampio al mezzo interno di copertura “fondo speciale”, il quale consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall’altro, di concentrare nell’approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

Inoltre, sono state riscontrate fattispecie in cui il principio di copertura non è risultato pienamente in linea con gli artt. 81 Cost. e 17 della l. n. 196/2009, in quanto sono stati trascurati i potenziali profili di onerosità delle disposizioni normative, ovvero è risultata carente o non adeguatamente esplicitata nella relazione tecnico-finanziaria la quantificazione degli oneri.

Più in dettaglio, in un numero limitato di casi, l’esame dei testi normativi non ha consentito di escludere in radice che le previsioni legislative approvate potessero essere foriere di oneri; in queste ipotesi, la carenza integrale della relazione tecnico-finanziaria ha reso più complesso l’esercizio di verifica della neutralità finanziaria (ad esempio, l.r. n. 37/2020). In altre fattispecie (ad esempio, ll.rr. n. 49/2020 e n. 66/2020), tali carenze sono state dovute al mancato aggiornamento della relazione tecnico-finanziaria a seguito di emendamenti di iniziativa consiliare istitutivi di nuovi oneri; la mancata redazione della predetta documentazione è in contrasto con l’art. 17, c. 3, della l.r. n. 1/2015. Si rammenta, infatti, che quest’ultimo prevede che *“in caso (...) di emendamenti consiliari che comportano conseguenze finanziarie, il Presidente del Consiglio regionale richiede alla Giunta regionale una verifica sui contenuti delle relazioni tecnico-finanziarie correlate. La Giunta regionale provvede (...) nel più breve termine tecnicamente possibile, nel caso di emendamenti”*.

L’omessa esplicitazione dei criteri di stima impiegati è stata per lo più riscontrata nei casi in cui l’onere è stato costruito come tetto massimo di spesa¹⁵. Tale prassi è suscettibile di minare *in nuce* la funzione propria della clausola generale della copertura, non consentendo una piena valutazione sull’attendibilità delle stime prospettiche in merito all’impatto finanziario dei

¹⁵ A titolo esemplificativo, il riferimento è alle ll.rr. nn. 10/2020, 12/2020, 13/2020, 19/2020, 53/2020, 78/2020, 96/2020.

provvedimenti; inoltre, ciò potrebbe comportare la necessità di nuovi interventi di rifinanziamento del legislatore regionale.

Con riguardo alle leggi prive di oneri (cfr., *infra* par. 6.2), si segnala che queste ultime difettano in molti casi della presenza della clausola di neutralità finanziaria nell'articolato legislativo e non risultano corredate dalla relazione tecnico-finanziaria. In altre fattispecie, invece, la clausola di invarianza finanziaria, pur presente, si limita a un mero enunciato testuale, senza essere suffragata da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni normative che si intende introdurre.

L'analisi condotta ha altresì evidenziato che non sempre è stata adeguatamente affrontata la problematica degli "oneri a carico" di altri enti, anche solo ai fini di dimostrarne l'invarianza finanziaria. Si richiama, pertanto, la necessità che la relazione tecnico-finanziaria dia contezza anche di tali profili ex artt. 17 e 19 della l. n. 196/2009 e 17 della l.r. n. 1/2015.

In conclusione, il Collegio osserva che tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" - costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri. Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016 (cfr. *supra* par. 3.2), il quale rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza che le leggi non onerose rechino la clausola di neutralità finanziaria e siano accompagnate dalla relazione tecnico-finanziaria, la quale, in tale ipotesi, dovrà esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, in conformità a quanto prescritto dall'art 17, *lett. d)*, della l.r. n. 1/2015 e dall'art. 17, c. 6 *bis*, della l. n. 196/2009.

6.3 Le leggi non onerose

Con l'espressione "leggi non onerose" si suole fare riferimento alle leggi non comportanti oneri a carico della finanza regionale. In tale categoria, rientrano sia gli atti legislativi che non recano oneri in quanto sotto il profilo contenutistico trattasi di disposizioni di carattere ordinamentale sia le leggi che, pur affrontando taluni aspetti finanziari, non comportano - anche a seguito di

esame istruttorio - oneri a carico del bilancio regionale e che, pertanto, non necessitano di strumenti di copertura.

Nell'ambito delle 82 leggi regionali promulgate nell'anno 2020, risultano n. 41 leggi non onerose, come meglio dettagliato nella seguente Tabella 1.

Tabella 1 – Leggi non onerose: elenco

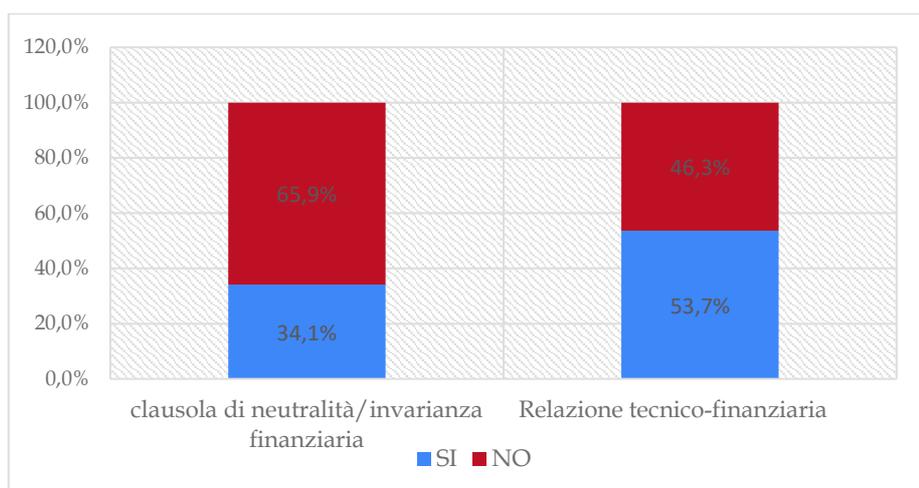
LEGGE REGIONALE	
N.	OGGETTO
1	Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r 82/2009
2	Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998.
6	Disposizioni in materia di direzione sanitaria negli stabilimenti termali. Modifiche alla l.r. 38/2004 e alla l.r. 51/2009
7	Disposizioni in materia di rischio di alluvioni. Modifiche alla l.r. 41/2018.
8	Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r 82/2009
11	Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 22/2015.
14	Disposizioni sulla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005
17	Disposizioni per favorire la coesione e la solidarietà sociale mediante azioni a corrispettivo sociale.
20	Disposizioni sulla gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005. Promozione della medicina di iniziativa. Modifiche alla l. r. 40/2005
25	Intervento finanziario straordinario per il superamento dell'emergenza conseguente agli eventi meteorologici eccezionali relativi ai mesi di novembre e dicembre 2019. Modifiche alla l.r. 79/2019
26	Prime misure a sostegno di interventi edilizi per la riduzione della vulnerabilità sismica degli edifici. Estensione del fondo di garanzia di cui all'articolo 103 della l.r. 66/2011.
27	Funzioni della Regione sulle vie navigabili. Modifiche alla l.r. 23/2012.
30	Riconoscimento debiti fuori bilancio. Modifiche alla l.r. 1/2015.
31	Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica per il contenimento degli effetti negativi dovuti all'emergenza sanitaria COVID-19.
32	Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011.
33	Gestione della sicurezza da rischio nivologico e dichiarazione di immunità dal pericolo di valanga. Modifiche alla l.r. 93/1993 e alla l.r. 39/2009. Invasi ed opere esistenti. Sanzioni. Modifiche alla l.r. 64/2009.
35	Disposizioni per la tutela delle prestazioni professionali rese a favore dell'amministrazione regionale e locale e della committenza privata nell'ambito di procedimenti amministrativi. Modifiche alla l.r. 73/2008.
36	Interventi a sostegno delle attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana. Modifiche alla l.r. 13/2020
39	Norme in materia di sicurezza urbana integrata e polizia locale. Modifiche alla l.r. 11/2020
42	Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Precisazioni normative. Modifiche alla l.r. 48/1994
46	Legge statutaria regionale Commissione politiche europee e relazioni internazionali.
47	Adeguamento di termini previsti dal sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese. Modifiche alla l.r. 71/2017 .
48	Disposizioni relative alle strutture soggette ad autorizzazione ed alle politiche per le famiglie. Modifiche alla l.r. 41/2005
57	Modifiche alla legge regionale 6 luglio 2020, n. 53 (Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi).
62	Promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscano. Modifiche alla l.r. 53/2008 e alla l.r. 22/2016
64	Disposizioni in materia di sistema regionale di istruzione e formazione, tirocini, lavoro e composizione del comitato di coordinamento istituzionale. Modifiche alla l.r. 32/2002 .
65	Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano.
67	Disposizioni in materia di attività e di pagamento delle prestazioni rese dalla società Sviluppo Toscana spa. Modifiche alla l.r. 28/2008
68	Ulteriori disposizioni in materia di commercio. Modifiche alla l.r. 62/2018.
69	Inquadramento del personale giornalista assunto a tempo indeterminato. Modifiche alla l.r. 43/2006 e alla l.r. 9/2011
70	Disposizioni in materia di cedole librerie. Modifiche alla l.r. 32/2002

73	Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di geotermia
77	Disposizioni urgenti in materia di rimborsi per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali durante il periodo di emergenza epidemiologica causata da COVID-19
80	Disposizioni in materia di ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003
81	Promozione delle politiche giovanili regionali
82	Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011
83	Accertamenti e indagini delle aziende unità sanitarie locali a favore dei privati. Modifiche alla l.r. 16/2000
91	Rimborso spese per l'esercizio del mandato dei consiglieri regionali e riduzione del trattamento economico in caso di emergenze epidemiologiche. Modifiche alla l.r. 3/2009
92	Disposizioni concernenti il trattamento economico dei consiglieri regionali. Modifiche alla l.r. 3/2009 e alla l.r. 91/2020
101	Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009 65/2014. Modifiche alla l.r. 31/2020
102	Proroga dei termini per i procedimenti di formazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e differimento del termine per l'approvazione delle varianti di cui all'articolo 222, comma 2 bis, della l.r. 65/2014. Modifiche alla l.r. 31/2020

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

In merito all'applicazione della disciplina in materia di clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria, si registrano livelli di *compliance* non pienamente soddisfacenti. Dalla disamina di 41 leggi non onerose, è emerso che il 65,9% di esse non reca la clausola di neutralità finanziaria; non adeguato risulta anche il grado di conformità all'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria. Con riguardo a quest'ultimo, l'analisi evidenzia che il 46,3% delle leggi non onerose non è stato corredato dalla relazione tecnico-finanziaria in violazione dell'art. 17 della l. n. 196/2009 e dell'art. 17, c. 2, lett. d) della l.r. n. 1/2015 (cfr. Grafico 3); trattasi di una percentuale di inadempimento che – seppur più contenuta rispetto a quella registrata per la clausola di invarianza finanziaria – denota comunque l'esigenza di prestare maggiore attenzione a tale aspetto.

Grafico 3 – Leggi non onerose, clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria



Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Il Collegio ribadisce che i richiamati adempimenti costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. Le clausole di

invarianza della spesa devono essere giustificate da puntuali relazioni e documenti esplicativi (Corte cost., sentenza n. 235/2020), in quanto l'art. 17, c. 6-bis della l. n. 196/2009 impone, anche al legislatore regionale, di corredare dette clausole di una relazione tecnica che riporti la valutazione degli effetti, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza.

Difatti, essa è l'unico "strumento" che consente a questa Corte - nell'esercizio del controllo ex art. 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012 - di ripercorrere e verificare le valutazioni effettuate dall'Amministrazione regionale.

È il caso, a titolo meramente esemplificativo, delle ll.rr. nn. 8/2020, 26/2020 e 57/2020; la presenza della relazione in esame ha infatti consentito a questa Corte di riscontrare l'effettiva assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

In altre ipotesi (ad esempio, l.r. n. 80/2020), nonostante l'obbligo di redazione della relazione tecnica risulti formalmente adempiuto, non è stato possibile rinvenire, sotto un profilo contenutistico-sostanziale, un'analitica descrizione tesa a suffragare l'invarianza finanziaria.

In particolare, pur condividendo la qualificazione della l.r. n. 80/2020 come "non onerosa", si rileva che la relazione tecnico-finanziaria avrebbe dovuto dar conto della assenza di effetti finanziari in riferimento alla previsione concernente il trasferimento (dalla Regione) ai Comuni della competenza in materia di vigilanza e controllo sul rispetto delle norme relative all'abbattimento delle barriere architettoniche. Questa Corte ha comunque avuto modo di desumere l'assenza di oneri dall'esame complessivo delle disposizioni; tuttavia, il quadro normativo in tema di copertura impone all'Amministrazione regionale di fornire un maggiore dettaglio informativo al riguardo, in sede di redazione della relazione tecnico-finanziaria.

Parimenti, nella l.r. n. 69/2020¹⁶, la relazione anzidetta dà sostanzialmente conto del contenuto della legge, senza debitamente soffermarsi sulla assenza degli oneri relativamente al passaggio da un regime retributivo (CNGL) all'altro (CCNL EELL).

Sulla base delle precedenti considerazioni, è di fondamentale importanza che l'allineamento formale, in punto di regolamentazione, tra la previsione di cui all'art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009 e quella di cui all'art. 17, c. 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015 sia seguito da una concreta e

¹⁶ Per completezza, si dà conto che l'art. 1, c. 1, 2, 3 e 5, l'art. 3 e l'art. 8 l.r. n. 69/2020 sono stati impugnati dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per violazione degli artt. 117, 2 c. lett. 1) e 3 c., Cost. in materia di ordinamento civile e coordinamento della finanza pubblica, degli artt. 81 e 97 Cost. ed agli artt. 1, 2 e 40 del D. lgs. n. 165/2001 e dell'art. 9 L. n. 150/2009, nonché con il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.

corretta applicazione della disposizione regionale. Tale adempimento appare ancora più necessario alla luce della recente e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale. Al riguardo, appare utile rammentare come quest'ultima, con sentenza n. 143/2020, abbia dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti della legge della Regione Calabria n. 30/2019 per asserita violazione, tra l'altro, dell'art. 81 Cost, in quanto il contenuto dettagliato e analitico della relazione tecnico-finanziaria ha consentito di ritenere dimostrata la reale invarianza finanziaria del testo legislativo; a diverso esito è, invece, pervenuta la Consulta con la sentenza n. 235/2020, atteso il contenuto generico della relazione tecnica.

Da ultimo, sebbene esuli dalla presente relazione ogni valutazione circa il rispetto dei criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, si rammenta che la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel pieno rispetto del quadro costituzionale di cui all'art. 117, anche in ragione dei potenziali riflessi sul principio di copertura ex art. 81 Cost. (*ex plurimis* Corte cost., sentenza, n. 196/2018). A tal proposito valga richiamare le pronunce rese nel corso del 2020 dalla Corte costituzionale in materia di sicurezza pubblica e polizia locale (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze, n. 260/2020, n. 143/2020, n. 128/2020, n. 194/2019), laddove si afferma che l'esercizio della funzione legislativa deve aver luogo in conformità al combinato disposto degli artt. 117, co. 1, lett. h) e 118, co. 3, Cost., anche alla luce delle letture offerte dalla giurisprudenza costituzionale.

6.4 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni

6.4.1 L.R. 19 febbraio 2020, n. 10

La l.r. n. 10/2020 *Interventi di valorizzazione della memoria della Toscana. Costituzione dell'archivio documentale denominato "Armadio della memoria"* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 21 febbraio 2020, n. 8, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti n. 1099/2.6 e n. 2219/2.6 alla proposta di legge n. 425.

In particolare, la presentazione dell'emendamento n. 1099/2.6 è stata necessitata dall'avvenuto superamento dei termini temporali previsti dalla proposta di legge medesima e dalla conseguente necessità di modificare l'esercizio di riferimento per il finanziamento degli

interventi previsti dalla l.r. n. 10/2020 (*i.e.*, 2020 in luogo del 2019), mediante l'imputazione al bilancio di previsione del Consiglio regionale 2020-2022 (in luogo di quello 2019-2021); l'emendamento ha altresì modificato la parte finale del preambolo, prevedendo che lo stanziamento di euro 30.000,00 derivi "dall'avanzo presunto di amministrazione 2019" in sostituzione del precedente inciso "tratti dall'avanzo di amministrazione".

Il testo legislativo reca disposizioni tese a preservare la memoria relativa a tre eventi disastrosi¹⁷ occorsi nella Regione Toscana, sostenendo iniziative che perseguano finalità di formazione e diffusione di una cultura di legalità. Più in dettaglio, la l.r. n. 10/2020 mira a: *i*) istituire il c.d. "Armadio della memoria", quale spazio tematico pubblico, finalizzato a garantire la corretta conservazione e a consentire il lascito alle future generazioni dei materiali raccolti dalle associazioni dei familiari delle vittime per contribuire all'accertamento dei fatti accaduti nei tre eventi disastrosi (artt. 1 e 2); *ii*) destinare all'attività di tre destinatari (nominalmente individuati), operanti nel quadro dell'"Armadio della memoria", un contributo di euro 30.000,00 desumibili dall'avanzo presunto di amministrazione 2019 (Preambolo e art. 2).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere consiste in un contributo a fondo perduto *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (*i.e.*, 10.000 cadauno per un ammontare totale massimo di 30.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (*i.e.*, 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che l'art. 2 della l.r. n. 10/2020 "*prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c, l.r 1/2015)*"; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l'onere alla tipologia "onere inderogabile". La differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n.

¹⁷ Il riferimento è alla strage del traghetto Moby Prince a largo del porto di Livorno il 10 aprile 1991, alla strage ferroviaria di Viareggio del 29 giugno 2009 e al naufragio della nave Costa Concordia nelle acque dell'isola del Giglio il 13 gennaio 2012.

1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 2 della l.r. n. 10/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 30.000,00 per l'anno 2020, da ripartirsi in euro 10.000,00 per ciascuno degli eventi disastrosi, descritti nella medesima legge. Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“quantificazione degli oneri deriva esclusivamente dalla disponibilità 2020-2021-2022 del bilancio del Consiglio regionale – annualità 2020”*, senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l'onere.

Tali oneri sono coperti mediante l'utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011. Più nel dettaglio, l'art. 4 statuisce *“alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalle previsioni dell'articolo 2, si fa fronte, per l'esercizio 2020, con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2021-2022 – esercizio 2020 – del Consiglio regionale, di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per l'importo totale di euro 30.000,00”*. Nel preambolo è inoltre precisato che lo stanziamento di euro 30.000,00 deriva dall'avanzo presunto di amministrazione 2019.

Al riguardo, è d'uopo una precisazione. La giurisprudenza costituzionale è granitica nel ritenere principio generale della contabilità pubblica il divieto di utilizzo dell'avanzo presunto nel bilancio di previsione del successivo esercizio a copertura di nuove spese (cfr. *ex plurimis*, Corte cost. nn. 141/2014, 250/2013 e 70/2012). Tale assunto muove dalla considerazione che l'avanzo presunto consiste in una stima provvisoria, ragionevole e prudente - formulata in base alla chiusura dei conti intervenuta al 31 dicembre - del definitivo esito contabile, il quale sarà stabilizzato solo in sede di approvazione del rendiconto. Pertanto, prima di tale adempimento, esso costituisce un'entità giuridicamente e contabilmente inesistente ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa: nessuna spesa potrà quindi essere accesa in poste di bilancio correlate all'avanzo presunto.

Tuttavia, pur nell'ambito di tale tendenziale divieto, l'art. 42, commi 10 e 11, e il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, pt. 9.2 al d.l.gs. n. 118/2011 prevedono che *“le quote del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente costituite da accantonamenti risultanti dall'ultimo consuntivo approvato o derivanti da fondi vincolati possono essere immediatamente utilizzate per le finalità cui sono destinate, attraverso l'iscrizione di tali risorse, come posta a sé stante dell'entrata, del primo esercizio del bilancio di previsione o con provvedimento di variazione al bilancio.”*.

È proprio in quest'ultima cornice che deve essere ricostruita l'operazione contabile, sottostante all'individuazione della modalità di copertura¹⁸. Difatti, la *Missione 20 "Fondi ed accantonamenti"*, *Programma 3 "Altri fondi"*, *Titolo 1 "Spese correnti"* presenta una disponibilità complessiva pari a euro 3.447.932,41 a seguito della deliberazione del Consiglio regionale del 28 gennaio 2020, n. 5 con cui si è provveduto a effettuare una prima variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022, dovuta all'applicazione delle quote vincolate (pari a euro 344.986,06) e accantonate (pari a euro 3.197.932,41) dell'avanzo presunto dell'esercizio 2019, per un importo complessivo pari a euro 3.542.918,47. In particolare, la parte accantonata è costituita dagli accantonamenti al fondo rischi da contenzioso (euro 2.918.932,41) e da quote non utilizzate al 31 dicembre 2019 del fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi del Consiglio regionale per spese correnti in corso di approvazione ex art. 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011 (pari a euro 279.000,00).

Con riguardo alle proposte di legge non approvate entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio - come nella fattispecie di cui alla presente legge - il citato art. 49 e l'art. 15 della l.r. n. 1/2015 consentono di coprire l'onere facendo riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio; a tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché questi ultimi siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo. L'art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015 prevede inoltre che le disponibilità dei fondi speciali possano essere impiegate in corso di esercizio per fornire copertura a leggi "non comprese" nell'elenco allegato al bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura. Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria non è emerso alcun rinvio o riferimento all'elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2019 del Consiglio regionale.

¹⁸ Sul punto, si rammenta che, ai sensi dell'art. 67, c. 2, del d.lgs. n. 118/2011, "Il consiglio regionale adotta il medesimo sistema contabile e gli schemi di bilancio e di rendiconto della regione adeguandosi ai principi contabili generali e applicati allegati al presente decreto".

In sede istruttoria, il Magistrato istruttore richiedeva (prot. 4932) chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell'elenco delle proposte di legge, volto a giustificare il "mantenimento" delle risorse, quale quota accantonata del risultato (presunto) di amministrazione, in luogo del formarsi dell'economia di spesa ex art. 49, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011. In esito a tale richiesta, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e, conseguentemente, allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022. Veniva altresì rappresentato: *"l'elemento prioritario che ai sensi del comma 1 dell'articolo 49 d.lgs. 118/2011 ha indotto all'iscrizione in bilancio dei fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio, è stato determinato dall'obiettivo di mantenere costante la quantificazione del proprio fabbisogno che ai sensi degli articoli 7 ed 8 della legge R.T. n. 4/2008 (...) costituisce spesa obbligatoria per la Regione"*. Secondariamente, trasmetteva la documentazione attestante l'assegnazione nell'anno 2019 alle Commissioni referenti della proposta di legge n. 425 poi approvata nell'esercizio 2020 a dimostrazione della sussistenza della condizione di cui all'art. 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011, precisando altresì che *"(...) Coerentemente nel testo della deliberazione 14 gennaio 2020, n. 4 (...) è riportato il seguente capoverso: Dato atto che alla data del 31 dicembre 2019 risultano all'esame delle commissioni consiliari di relativa competenza n. 3 leggi di iniziativa consiliare per un importo complessivo di spesa corrente pari ad euro 279.000,00"*.

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e 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 nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottratti all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità del decisore pubblico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati.

L.R. n. 10	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura			Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	
Art. 2	SI	€ 30.000,00	€ 30.000,00			
Totale		€ 30.000,00	€ 30.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.2 L.R. 19 febbraio 2020, n. 12

La l.r. n. 12/2020 *Valorizzazione dell'identità e delle tradizioni storiche e culturali della Toscana* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 26 febbraio 2020, n. 9, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo è stato presentato e approvato l'emendamento n. 1106/2.6 alla proposta di legge n. 426. La presentazione di quest'ultimo è stata necessitata dall'avvenuto superamento dei termini temporali previsti dalla proposta di legge n. 426 e dalla conseguente necessità di modificare l'esercizio di riferimento per il finanziamento degli interventi previsti dalla l.r. n. 12/2020 (*i.e.*, 2020 in luogo del 2019) mediante l'imputazione al bilancio di previsione 2020-2022 (in luogo di quello 2019-2021); l'emendamento ha altresì modificato la parte finale del preambolo, prevedendo che gli stanziamenti di 129.000,00 euro e 20.000,00 euro derivino "dall'avanzo presunto di amministrazione 2019" in sostituzione del precedente inciso "tratti dall'avanzo di amministrazione".

In particolare, la l.r. n. 12/2020: *i*) individua i soggetti beneficiari (art. 2); *ii*) descrive le modalità di concessione dei contributi, di presentazione della domanda di concessione del contributo

(artt. 3 e 4), nonché di erogazione degli stessi (art. 5). Viene altresì precisato che *“il contributo erogato a favore dei centri commerciali è soggetto alla regola de minimis di cui al regolamento UE n. 1407/2013”* (art. 5, c. 2).

In via preliminare, attese le medesime caratteristiche degli oneri finanziari derivanti dall'approvazione della legge regionale, si ritiene di procedere all'esame congiunto degli stessi.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, gli oneri finanziari di cui all'art. 2, c. 1, lett. a), b) e c) e all'art. 2, c. 1, lett. d), consistono in contributi *una tantum* di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., rispettivamente, 43.000 euro cadauno per un ammontare totale massimo di 129.000,00 euro e 5.000,00 cadauno per un ammontare totale massimo di 20.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del *“fattore legislativo”*.

A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che l'art. 2 della l.r. n. 12/2020 *“prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett.c, l.r. 1/2015)”*; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l'onere alla tipologia *“onere inderogabile”*. La differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 3 della l.r. n. 12/2020 quantifica gli oneri derivante dall'attuazione della legge complessivamente in 149.000,00 euro per l'anno 2020, di cui 129.000,00 euro si riferiscono agli oneri ex art. 2, c. 1, lett. a), b) e c) e 20.000,00 euro all'art. 2, c. 1, lett. d). Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“quantificazione degli oneri deriva esclusivamente dalla disponibilità 2020-2021-2022 del bilancio del Consiglio regionale – annualità 2020”*, senza però fornire alcuna precisazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia di stima impiegata.

Tali oneri sono coperti mediante l'utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011. Più nel dettaglio, l'art. 6 statuisce *“alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalle previsioni dell'articolo 2, c. 1, lettera a), b) e c) si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio*

di previsione 2020-2021-2022 del Consiglio regionale – esercizio 2020 – di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per l’importo totale di euro 129.000,00. Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalle previsioni dell’articolo 2, c. 1, lettera d) si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2021-2022 del Consiglio regionale – esercizio 2020 – di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per l’importo totale di euro 20.000,00”. Nel preambolo è inoltre precisato che gli stanziamenti, rispettivamente pari a 129.000,00 euro e 20.000,00 euro, derivano dall’avanzo presunto di amministrazione 2019.

Al riguardo, è d’uopo una precisazione. In linea con quanto già osservato nel corso della presente relazione, la giurisprudenza costituzionale è granitica nel ritenere principio generale della contabilità pubblica il divieto di utilizzo dell’avanzo presunto nel bilancio di previsione del successivo esercizio a copertura di nuove spese (cfr. *ex plurimis*, Corte cost. nn. 141/2014, 250/2013 e 70/2012). Tuttavia, pur nell’ambito di tale tendenziale divieto, l’art. 42, commi 10 e 11, e il principio contabile applicato di cui all’allegato 4/2, pt. 9.2 al d.lgs. n. 118/2011 prevedono che *“le quote del risultato di amministrazione presunto dell’esercizio precedente costituite da accantonamenti risultanti dall’ultimo consuntivo approvato o derivanti da fondi vincolati possono essere immediatamente utilizzate per le finalità cui sono destinate, attraverso l’iscrizione di tali risorse, come posta a sé stante dell’entrata, del primo esercizio del bilancio di previsione o con provvedimento di variazione al bilancio.”.*

È proprio in quest’ultima cornice che deve essere ricostruita l’operazione contabile, sottostante all’individuazione della modalità di copertura. Difatti, la Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti” presenta una disponibilità complessiva pari a euro 3.447.932,41 a seguito della deliberazione del Consiglio regionale del 28 gennaio 2020 con cui si è provveduto a effettuare una prima variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2021-2022, dovuta all’applicazione delle quote vincolate (pari a euro 344.986,06) e accantonate (pari a euro 3.197.932,41) dell’avanzo presunto dell’esercizio 2019, per un importo complessivo pari a euro 3.542.918,47. In particolare, la parte accantonata è costituita dagli accantonamenti al fondo rischi da contenzioso (euro 2.918.932,41) e da quote non utilizzate al 31 dicembre 2019 del fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi del Consiglio regionale per spese correnti in corso di approvazione ex art. 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011 (pari a euro 279.000,00).

Con riguardo alle proposte di legge non approvate entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio - come nella fattispecie di cui alla presente legge - il citato art. 49 e l'art. 15 della l.r. 1/2015 consentono di coprire l'onere facendo riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio; a tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché questi ultimi siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo. L'art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015 prevede inoltre che le disponibilità dei fondi speciali possano essere impiegati in corso di esercizio per fornire copertura a proposte di legge "non comprese" nell'elenco allegato al bilancio, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura. Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria non è emerso alcun rinvio o riferimento all'elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2019 del Consiglio regionale.

Con nota (prot. 4932) il Magistrato istruttore richiedeva chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell'elenco dei provvedimenti legislativi, volto a giustificare il "mantenimento" delle risorse, quale quota accantonata del risultato (presunto) di amministrazione, in luogo del formarsi dell'economia di spesa ex artt. 67 e 49, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011. In esito a tale richiesta, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e, conseguentemente, allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022. Veniva altresì rappresentato: *"l'elemento prioritario che ai sensi del comma 1 dell'articolo 49 d.lgs. 118/2011 ha indotto all'iscrizione in bilancio dei fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio, è stato determinato dall'obiettivo di mantenere costante la quantificazione del proprio fabbisogno che ai sensi degli articoli 7 ed 8 della legge R.T. n. 4/2008 (...) costituisce spesa obbligatoria per la Regione"*. Secondariamente, trasmetteva la documentazione attestante l'assegnazione nell'anno 2019 alle Commissioni referenti della proposta di legge n. 426 poi approvata nell'esercizio 2020 a dimostrazione della sussistenza della condizione di cui all'art. 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011, precisando altresì che *"(...) Coerentemente nel testo della deliberazione 14 gennaio 2020, n. 4 (...) è riportato il seguente capoverso: Dato atto che alla data del 31*

dicembre 2019 risultano all'esame delle commissioni consiliari di relativa competenza n. 3 leggi di iniziativa consiliare per un importo complessivo di spesa corrente pari ad euro 279.000,00".

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei 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 nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 12	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 2, c. 1, lett. a), b)	SI	€ 129.000,00	€ 129.000,00				
Art. 2, c. 1, lett. d)	SI	€ 20.000,00	€ 20.000,00				
Totale		€ 149.000,00	€ 149.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.3 L.R. 20 febbraio 2020, n. 13

La l.r. n. 13/2020 *Interventi del Consiglio regionale a sostegno degli enti del Terzo settore che svolgono attività per il sollievo dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie della Toscana* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 26 febbraio 2020, n. 9, consta di n. 6 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo è stato presentato e approvato l'emendamento n. 1448/2.6 alla proposta di legge 413, che risulta corredata dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo dispone interventi a sostegno delle organizzazioni di volontariato che svolgono attività per il sollievo, psicologico ed emotivo, dei pazienti pediatrici delle strutture sanitarie pubbliche e private della Toscana che erogano prestazioni di assistenza e cura pediatrica per conto del Servizio sanitario regionale. Più in dettaglio, la l.r. n. 13/2020: *i*) descrive le attività rientranti nel perimetro applicativo della previsione (art. 1, c. 2); *ii*) individua i soggetti beneficiari nelle organizzazioni di volontariato iscritte nel registro regionale di cui all'art. 4 della l.r. n. 28/1993 che, per statuto, svolgono con carattere di continuità le attività di cui all'art. 1 (art. 2); *iii*) stabilisce le modalità procedurali per la concessione del contributo e i correlati adempimenti di rendicontazione (artt. 4 e 5).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 100.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che l'art. 3 della l.r. n. 10/2020 "*prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c, l.r. 1/2015)*"; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l'onere alla tipologia "onere inderogabile". Parimenti a quanto già osservato nel corso della presente relazione, si rammenta che la differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 3 della l.r. n. 13/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 100.000,00 per l'anno 2020. Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“quantificazione degli oneri deriva esclusivamente dalla disponibilità 2020-2021-2022 del bilancio del Consiglio regionale – annualità 2020”*, senza però fornire alcuna precisazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia di stima impiegata.

In merito alla modalità di copertura, l'art. 6 statuisce *“alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge, per la sola annualità 2020, si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2021-2022 del Consiglio regionale, esercizio 2020, di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti” per l'importo totale di euro 100.000,00”*. La relazione tecnico-finanziaria relativa all'emendamento approvato n. 1448/2.6 precisa altresì che tale fondo presenta una disponibilità complessiva pari a euro 3.447.932,41 a seguito della deliberazione del Consiglio regionale del 28 gennaio 2020, n. 5 con cui è stata effettuata una prima variazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2021-2022, dovuta all'applicazione delle quote vincolate (pari a euro 344.986,06) e accantonate (pari a euro 3.197.932,41) dell'avanzo presunto dell'esercizio 2019.

Al riguardo è d'uopo una precisazione. In linea con quanto già osservato nel corso della presente relazione, la giurisprudenza costituzionale è granitica nel ritenere principio generale della contabilità pubblica il divieto di utilizzo dell'avanzo presunto nel bilancio di previsione del successivo esercizio a copertura di nuove spese (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sentenze, nn. 141/2014, 250/2013 e 70/2012). Tuttavia, pur nell'ambito di tale tendenziale divieto, l'art. 42, commi 10 e 11, e il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2, pt. 9.2 al d.lgs. n. 118/2011 prevedono che *“le quote del risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente costituite da accantonamenti risultanti dall'ultimo consuntivo approvato o derivanti da fondi vincolati possono essere immediatamente utilizzate per le finalità cui sono destinate, attraverso l'iscrizione di tali risorse, come posta a sé stante dell'entrata, del primo esercizio del bilancio di previsione o con provvedimento di variazione al bilancio.”*.

È proprio in quest'ultima cornice che deve essere ricostruita l'operazione contabile, sottostante all'individuazione della modalità di copertura. Difatti, la Missione 20 *“Fondi ed accantonamenti”*, Programma 3 *“Altri fondi”*, Titolo 1 *“Spese correnti”* del bilancio di previsione presentava una disponibilità iniziale pari a 250.000,00 euro, incrementata per un importo complessivo pari a euro 3.447.932,41 per effetto dell'applicazione della quota accantonata del risultato presunto

di amministrazione al bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2021-2022. Più in dettaglio, la parte accantonata è costituita dagli accantonamenti al fondo rischi contenzioso (euro 2.918.932,41) e da quote non utilizzate al 31 dicembre 2019 del fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi del Consiglio regionale per spese correnti in corso di approvazione ex art. 49, co. 5, del d.lgs. n. 118/2011 (pari a euro 279.000,00). Con riguardo a questi ultimi, si rammenta che il citato art. 49 e l'art. 15 della l.r. n. 1/2015 consentono di coprire l'onere facendo riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio; a tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché questi ultimi siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo. L'art. 15, co. 3, l.r. n. 1/2015 prevede inoltre che le disponibilità dei fondi speciali possano essere impiegati in corso di esercizio per fornire copertura a proposte di legge "non comprese" nell'elenco allegato al bilancio di previsione, purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura. Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria non è emerso alcun rinvio o riferimento all'elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2019 del Consiglio regionale.

Con nota (prot. 4932) il Magistrato istruttore richiedeva chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell'elenco dei provvedimenti legislativi, volto a giustificare il "mantenimento" delle risorse, quale quota accantonata del risultato (presunto) di amministrazione, in luogo del formarsi dell'economia di spesa ex art. 49, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011. In esito a tale richiesta,, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e, conseguentemente, allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022. Veniva altresì rappresentato: *"l'elemento prioritario che ai sensi del comma 1 dell'articolo 49 d.lgs. 118/2011 ha indotto all'iscrizione in bilancio dei fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio, è stato determinato dall'obiettivo di mantenere costante la quantificazione del proprio fabbisogno che ai sensi degli articoli 7 ed 8 della legge R.T. n. 4/2008 (...) costituisce spesa obbligatoria per la Regione"*. Secondariamente, trasmetteva la documentazione attestante l'assegnazione alle Commissioni referenti della proposta di legge n. 460 a dimostrazione della sussistenza della condizione di cui all'art. 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011,

precisando altresì che “(...) Coerentemente nel testo della deliberazione 14 gennaio 2020, n. 4 (...) è riportato il seguente capoverso: Dato atto che alla data del 31 dicembre 2019 risultano all’esame delle commissioni consiliari di relativa competenza n. 3 leggi di iniziativa consiliare per un importo complessivo di spesa corrente pari ad euro 279.000,00”. Si deve ritenere che la trasmissione della documentazione afferente alla proposta di legge n. 460 (in luogo della 413) sia dovuta ad un mero “errore” di invio, generato molto probabilmente dall’identità dell’oggetto delle due proposte¹⁹. Ad ogni modo, come si evince dai lavori preparatori la proposta di legge 413 è stata comunque presentata nel 2019.

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l’individuazione degli interventi da inserire nell’elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell’ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l’utilizzo dei 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 nell’approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all’istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell’elenco *de quo* incide sull’operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49, c. 5, del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama

¹⁹ La proposta 460 reca infatti modifiche alla l.r. n. 13/2020 ed è confluita nel testo definitivamente approvato di cui alla l.r. n. 36/2020.

pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 13	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 3	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Totale		€ 100.000,00	€ 100.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.4 L.R. 28 febbraio 2020, n. 15

La l.r. n. 15/2020 *Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale superiore delle acque pubbliche n. 155/2019* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 4 marzo 2020, n. 10, consta di n. 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo è stato dettato dalla necessità di dover procedere, ai sensi dell'art. 73, c. 1, lett. a), del d. lgs. n. 118/2011, al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio della Regione Toscana derivante dalla sentenza esecutiva n. 155/2019 emessa dal Tribunale superiore delle acque pubbliche; quest'ultimo ha condannato la Regione Toscana e la Provincia di Massa Carrara - in solido e tra loro al 50 per cento ciascuna - a risarcire la Soema Srl per i danni da allagamento patiti a seguito dell'esondazione del torrente Carrione, per un importo complessivo pari a euro 388.140,65, oltre gli interessi legali, da calcolare dalla data del 23 settembre 2003 alla data del soddisfo. Più in dettaglio, la l.r. n. 15/2020 precisa che, stante l'obbligazione solidale passiva, la Regione Toscana procederà a richiedere alla Provincia medesima la restituzione della quota da quest'ultima dovuta e pari al 50 per cento dell'importo complessivamente erogato a Soema Srl (art. 1).

L'art. 1 della l.r. n. 15/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 493.848,36, comprensivo della quota capitale, pari a euro 388.140,65, e della quota per interessi nella misura legale (c.d. oneri accessori), pari a euro 105.707,71. Più in dettaglio, secondo la stima esposta nella relazione tecnico finanziaria, l'ammontare degli oneri accessori assume a riferimento il periodo intercorrente dalla data del 23 settembre 2003 fino al 31 marzo 2020 (i.e.,

la data presunta di integrale soddisfo); viene altresì precisato che, ove l'esborso monetario sia effettuato in data antecedente al 31 marzo 2020, la quota per interessi sarà calcolata in ragione della data di avvenuto pagamento.

L'onere finanziario grava sugli stanziamenti della Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 01 "Difesa del suolo", Titolo 1 "Spese correnti" ed è coperto mediante l'utilizzo delle risorse accantonate nell'apposito fondo per passività potenziali della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020 (art. 2). Nella relazione tecnico finanziaria, tuttavia, non si dà contezza delle verifiche effettuate sulla capienza del fondo per accertare la disponibilità di risorse residue sufficienti a dare copertura all'onere.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e copertura dell'onere, sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Si rammenta, tuttavia, che, nel caso di oneri coperti mediante ricorso a fondi di accantonamento, la relazione tecnico-finanziaria deve offrire evidenza degli accertamenti effettuati per verificare le disponibilità sui fondi utilizzati. In ordine alla tempistica del riconoscimento, si richiama l'attenzione sulla necessità di rispettare quanto prescritto dall'art. 73, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 (*i.e.*, trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta).

L.R. n. 15	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 2	SI	€ 493.848,36	€ 493.848,36				
Totale		€ 493.848,36	€ 493.848,36	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.5 L.R. 3 marzo 2020, n. 16

La l.r. n. 16/2020 *Misure per il sostegno alle imprese start up innovative e disposizioni di semplificazione. Modifiche alla l.r. 71/2017* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 6 marzo 2020, n. 11, consta di n. 24 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria; quest'ultima è stata trasmessa in riscontro alla richiesta istruttoria del 23 aprile 2021 (prot. n. 4288).

Il testo legislativo promuove iniziative a sostegno della nascita, sviluppo e consolidamento delle imprese *start up* innovative²⁰, nonché la diffusione di misure di sostegno alla transizione al digitale nelle micro, piccole e medie imprese (MPMI) presenti nel territorio regionale. Più in dettaglio, la l.r. n. 16/2020: *i*) individua le misure di sostegno alle start up innovative (artt. 3-9) sia nella fase iniziale di nascita e di sviluppo (ad esempio, contributi in conto capitale per la nascita e lo sviluppo delle start up; agevolazioni per l'accesso al credito; la partecipazione al capitale di rischio delle start up innovative; riduzione delle aliquote dell'imposta regionale sulle attività produttive, I.R.A.P., da corrispondere sulle spese sostenute per l'acquisto di macchinari innovativi di cui all'alleato A e B della l. n. 232/2016) sia nella fase successiva di crescita e consolidamento (ad esempio, contributo per l'acquisizione di servizi qualificati e avanzati di *Temporary Management* e di *coaching*; premialità di punteggio nei bandi di accesso ai finanziamenti regionali per il sostegno agli investimenti, alla formazione e all'occupazione); *ii*) definisce l'ecosistema regionale del trasferimento tecnologico (art. 10); *iii*) individua le misure di sostegno alla transizione al digitale (art. 11); *iv*) prevede misure per la promozione e l'attrazione degli investimenti e la internazionalizzazione del sistema produttivo regionale (art. 12) nonché di semplificazione dei procedimenti di erogazione e di rendicontazione dei contributi (artt. 13-14); *v*) reca ulteriori disposizioni concernenti il sistema regionale degli interventi di sostegno alle imprese (artt. 15-21).

In via preliminare, occorre precisare che la l.r. n. 16/2020 è onerosa solo con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 7 e 14. Le restanti disposizioni, invece, sono prive di oneri, per la quasi totalità, in ragione della loro caratteristica di previsioni ordinamentali-regolatorie e, per quelle residue, in quanto trovano copertura negli attuali stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, senza comportare oneri aggiuntivi²¹; in tal senso, depone la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che *“la pdl, per quanto attiene agli artt. 4, 6, 8, 10, 11, 12 (...) non comporta oneri aggiuntivi al bilancio regionale in quanto prevede la destinazione vincolante di parte*

²⁰ Il riferimento è al d.l. n. 179/2012, come convertito con modificazioni dalla L. n. 221/2012.

²¹ Al riguardo, si v. l'art. 4, c. 5, il quale recita *“per il finanziamento di quanto previsto dal presente articolo sono destinate risorse fino ad un massimo di euro 1.500.000,00 per gli anni 2020 e 2021 a valere sul programma operativo regionale (POR) del fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) 2014 - 2020, previa rimodulazione finanziaria dello stesso e senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale; l'art. 6, c. 4, recita “per il finanziamento di quanto previsto al comma 1, sono destinate risorse fino ad un massimo di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 a valere sul POR FESR 2014 - 2020, previa rimodulazione finanziaria dello stesso e senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale”. L'art. 8, c. 3, recita “per il finanziamento di quanto previsto al comma 1, sono destinate risorse fino ad un massimo di euro 1.000.000,00 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 a valere sul POR FESR 2014 - 2020, previa eventuale rimodulazione finanziaria dello stesso e senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale”.*

delle risorse del POR FESR 2014-2020. Analogamente per quanto attiene all'art.5 si prevede la destinazione vincolante di parte delle risorse stanziata a favore del pacchetto C.d. Garanzia Toscana”.

Per quanto, invece, concerne le disposizioni onerose, si ritiene opportuno esaminare separatamente gli oneri ex art. 7 (minori entrate) da quelli ex art 14 della citata legge (spese di adeguamento al fabbisogno a carattere annuale).

In ordine ai primi, l'art. 23, c. 1 della l.r. n. 16/2020 quantifica l'onere, in termini di minori entrate, in euro 13.000,00 nel 2020, euro 62.000,00 nel 2021 ed euro 154.000,00 nel 2022, con imputazione alla Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati” del Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa” del bilancio di previsione 2020 – 2022. La relazione tecnico-finanziaria precisa i criteri di calcolo impiegati per stimare l'onere; difatti, nella parte appositamente dedicata all'“Analisi quantitativa” è precisato che “le minori entrate derivanti dalla presente PDL, in particolare all'art. 7 della stessa, sono stimate attraverso l'utilizzo dei dati “storici” degli archivi della CCIAA (imprese start up costituite annualmente, in media 80) e degli archivi dell'Agenzia delle Entrate (reddito dei primi tre anni delle predette imprese). L'elaborazione dei suddetti dati ha evidenziato che l'IRAP dovuta per i primi tre anni di attività dai soggetti con le caratteristiche di cui al comma 2 articolo 1 della presente PDL è pari a circa euro 13.000 per il primo anno (anno 2020); euro 62.000,00 per il secondo anno (anno 2021), euro 154.000 per il terzo anno (anno 2022)”.

In merito alla modalità di copertura, l'art. 23 della l.r. n. 16/2020 impiega tecniche differenti in ragione degli esercizi su cui grava l'onere finanziario. Più in dettaglio, la copertura per gli esercizi 2020, 2021 e 2022 è realizzata mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011. A tal fine, l'art. 23, c. 2, della l.r. n. 16/2020 prevede che “Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, al bilancio di previsione 2020 – 2022 sono apportate le seguenti variazioni rispettivamente per competenza e cassa e per sola competenza: Anno 2020 (...) In diminuzione, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per euro 13.000,00; In diminuzione, Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati” del Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”, per euro 13.000,00; Anno 2021 (...) In diminuzione, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per euro 62.000,00; In diminuzione, Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi assimilati” del Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”, per euro 62.000,00; Anno 2022 (...) In diminuzione, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per euro 154.000,00; In diminuzione, Tipologia 101 “Imposte, tasse e proventi

assimilati” del Titolo 1 “Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”, per euro 154.000,00”. Dall’analisi della relazione tecnico-finanziaria, in realtà, emerge solo un breve rinvio al mezzo di copertura ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011; tuttavia, dall’esame dell’allegato G al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019, si evince che la legge in esame figura tra le proposte legislative per cui era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 citato un importo per spesa corrente pari a 13.000 euro per l’anno 2020, 62.000,00 per l’anno 2021, 154.000,00 per l’anno 2022.

Per l’anno 2023, invece, l’art. 23, c. 3, statuisce altresì che *“Alla copertura degli oneri (...), stimati in euro 105.000,00, si fa fronte, ai sensi dell’articolo 14, comma 5, della legge regionale 7 gennaio 2015, n. 1, con legge di bilancio”*. Sul punto, si rammenta che l’art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009 prevede che, in caso di minori entrate, la relazione tecnica debba specificare altresì gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme. Dall’esame della relazione tecnica e dell’art. 7 si evince che l’agevolazione fiscale in esame dovrebbe trovare applicazione al massimo fino al 2023, essendo il beneficio fiscale riconosciuto alle imprese start up - costituite nel territorio regionale negli anni 2020 e 2021 - per il primo anno di imposta e per i due successivi. Il *modus operandi* appare, pertanto, in linea con l’enunciato ex art. 17, c. 3, della l. n. 196/2009.

In merito all’onere di cui all’art. 14, la relazione tecnico-finanziaria novera la previsione tra quelle non comportanti *“oneri aggiuntivi al bilancio regionale in quanto prevede la destinazione vincolante di parte delle risorse del POR FESR 2014-2020”*. Tale precisazione non trova rispondenza nell’articolato legislativo, e, in particolare negli artt. 14, c. 2, e 23, commi 4 e 5, della l.r. n. 16/2020. Quest’ultimo, infatti, quantifica l’onere derivante dall’attuazione dell’art. 14, c. 2, in euro 200.000,00 per l’anno 2021. La relazione tecnico-finanziaria, parte *“Analisi quantitativa”*, esplicita i criteri di determinazione impiegati, precisando che la quantificazione dell’onere finanziario *“per l’aggiornamento del sistema di gestione informatico discende da una stima di massima corrispondente al costo di predisposizione un modulo strutturato dell’attuale sistema di gestione dei procedimenti di accesso ai finanziamenti da parte delle imprese, da far progettare, realizzare e rendere operativo”*.

L’art. 23, c. 4, precisa inoltre che all’onere si fa fronte con le risorse della Missione 14 *“Sviluppo economico e competitività”*, Programma 01 *“Industria, PMI e artigianato”*, Titolo 2 *“Spese in conto capitale”* del bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2021. La copertura è realizzata mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011. A tal fine, l’art. 23, c. 5,

della l.r. n. 16/2020 prevede “ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 4, al bilancio di previsione 2020 – 2022, annualità 2021, è apportata la seguente variazione per sola competenza: Anno 2021 (...) In diminuzione, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”, Titolo 2 “Spese in conto capitale”, per euro 200.000,00; - In aumento, Missione 14 “Sviluppo economico e competitività”, Programma 01 “Industria, PMI e artigianato”, Titolo 2 “Spese in conto capitale”, per euro 200.000,00”. Parimenti a quanto già constatato nell’esame dell’onere finanziario ex art. 7, la relazione tecnico-finanziaria contiene solo un breve rinvio al mezzo di copertura ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, senza operare alcun riferimento all’elenco dei correlati provvedimenti legislativi in corso di approvazione. Tuttavia, anche in questa fattispecie, dall’esame dell’allegato G al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019, si evince che la legge in esame figura tra le proposte legislative per cui era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 citato un importo pari a 200.000,00 euro per spesa in conto capitale limitatamente all’esercizio 2021.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e mezzo di copertura, sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e della corretta applicazione delle previsioni del d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015.

L.R. n. 16	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2020							
Art. 7	SI	€ 13.000,00	€ 13.000,00				
2021							
Art. 7	SI	€ 62.000,00	€ 62.000,00				
Art. 14	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
2022							
Art. 7	SI	€ 154.000,00	€ 154.000,00				
Totale 2020-2022		€ 429.000,00	€ 429.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2023							
Art. 7	SI	€ 105.000,00				€ 105.000,00	
Totale		€ 105.000,00		€ 0,00	€ 0,00	€ 105.000,00	€ 0,00

6.4.6 L.R. 4 marzo 2020, n. 18

La l.r. n. 18/2020 Disposizioni per la promozione della figura dell'amministratore di sostegno di cui alla legge 9 gennaio 2004, n. 6 è stata pubblicata sul BURT, parte prima, dell'11 marzo 2020, n.

12, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria; quest'ultima è stata trasmessa in riscontro alla richiesta istruttoria del 23 aprile 2021 (prot. n. 4288). Durante l'iter legislativo sono stati presentati e approvati gli emendamenti n. 2912/2.6 e n. 2913/2.6, tesi a introdurre previsioni non onerose. Il testo legislativo mira a favorire la diffusione e il consolidamento della figura dell'amministratore di sostegno su tutto il territorio regionale. Più in dettaglio, la l.r. n. 18/2020: *i*) indica gli interventi diretti a promuovere la conoscenza e la divulgazione dell'istituto dell'amministratore di sostegno e le modalità attuative (art. 2); *ii*) introduce la formazione e l'aggiornamento diretto alle persone disponibili a svolgere la funzione di amministratore di sostegno e agli operatori dei servizi sanitari e sociali coinvolti, demandando alle Aziende USL l'organizzazione di tali percorsi formativi, anche tramite il coinvolgimento dei soggetti del terzo settore (art. 3); *iii*) istituisce gli elenchi di persone disponibili ad assumere l'incarico di amministratore di sostegno (art. 4); *iv*) promuove l'implementazione degli sportelli informativi (art. 5).

Prima di procedere al consueto esame della legge di spesa secondo le tre fasi (morfologia giuridica, quantificazione e tipologia di copertura dell'onere), occorre precisare che la l.r. n. 18/2020 presenta oneri finanziari solo con riguardo alla previsione di cui all'art. 3. Diversamente, le altre disposizioni riguardano il compimento di attività (e.g., la diffusione della figura dell'istituto dell'amministratore di sostegno; la costituzione e l'aggiornamento degli elenchi delle persone che intendono svolgere tale incarico; l'informazione presso gli sportelli informativi già esistenti) rientranti nelle funzioni ordinarie già svolte dalle Aziende USL, i cui oneri rientrano all'interno del fabbisogno sanitario complessivo, senza maggiori oneri a carico del bilancio regionale. In tal senso, depone la relazione tecnico-finanziaria.

Sotto il profilo della morfologia giuridica, l'onere di cui all'art. 3 deve essere ascritto alla tipologia "spesa di adeguamento al fabbisogno"; tale qualificazione corrisponde "nella sostanza" a quella effettuata nella relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 7 della l.r. n. 18/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione di cui al citato art. 3 in euro 123.000,00 euro per l'anno 2020 e in 123.000,00 per l'anno 2021. La relazione tecnico-finanziaria espone, nella parte appositamente dedicata all'"Analisi quantitativa", i criteri di calcolo e la metodologia impiegata per effettuare la stima. In particolare, è dettagliato il numero di edizioni del corso di formazione e le ore didattiche. Sono state altresì predisposte

specifiche schede in ordine ai seguenti profili: *i)* conteggio delle ore previste per i moduli di ogni corso; *ii)* informazioni di sintesi relative all'articolazione annuale dei corsi, ripetibili per gli anni 2020 e 2021; *iii)* articolazione annuale dei costi per la realizzazione dei corsi; *iv)* distribuzione dei corsi per Azienda unità sanitaria locale (e per Provincia in coerenza con l'articolazione territoriale dei Tribunali) e i relativi costi.

Non sono invece quantificati gli oneri per gli esercizi successivi, ivi incluso l'ultimo anno del bilancio previsionale 2020-2022.

In punto di quantificazione, va rilevato un disallineamento tra la disposizione di cui all'art. 7 della legge citata, la quale considera quale orizzonte previsionale di bilancio il periodo 2020-2022, e la relazione tecnico-finanziaria, la quale invece fa riferimento al bilancio previsionale 2019-2021. La mancata quantificazione degli oneri finanziari a carico dell'ultimo anno del bilancio previsionale 2020-2022 potrebbe essere una conseguenza dovuta alla rilevata differenza degli esercizi considerati. In sede di perfezionamento dell'iter legislativo, tale discrasia avrebbe dovuto essere eliminata.

In merito alla modalità di copertura, l'art. 7 della l.r. n. 18/2020 prevede che *“per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3, è autorizzata la spesa di euro 123.000,00 per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, cui si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, Programma 07 “Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020 – 2022. 2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio”*.

La relazione tecnico-finanziaria si limita a riportare tale contenuto, senza fornire alcun dettaglio aggiuntivo sulla tecnica di copertura impiegata e sull'effettiva disponibilità delle risorse. Atteso il tenore dell'art. 7 citato, si deve desumere che il legislatore regionale abbia individuato la copertura, mediante un'operazione di compensazione tra capitoli, effettuata all'interno del medesimo Programma, riducendo pertanto precedenti autorizzazioni di spese. Nonostante il programma costituisca l'unità di voto della decisione di bilancio, la relazione tecnico-finanziaria dovrebbe - in ossequio ai principi di copertura e di trasparenza dei bilanci pubblici - dare contezza delle tecniche di copertura impiegate e delle verifiche effettuate per attestare la capienza dei capitoli del programma interessato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione, sia tendenzialmente in linea con il principio di

copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

Sussistono perplessità sulla mancata quantificazione degli oneri per l'esercizio 2022, anche in ragione del mancato aggiornamento della relazione tecnica. Si richiama l'attenzione sull'importanza di descrivere, in modo più analitico, nella relazione tecnico-finanziaria le operazioni di copertura effettuate, dando atto altresì delle verifiche poste in essere in ordine alla sussistenza delle disponibilità nei capitoli incisi.

L.R. n. 18	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2020							
Art. 3	SI	€ 123.000,00		€ 123.000,00			
2021							
Art. 3	SI	€ 123.000,00		€ 123.000,00			
Totale 2020-2021		€ 246.000,00	€ 0,00	€ 246.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
2022							
Art. 3	NO	non quantificati				x	non quantificati

6.4.7 L.R. 5 marzo 2020, n. 19

La l.r. n. 19/2020 *Disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 11 marzo 2020, n. 12, consta di n. 9 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e tecnico-finanziaria; non è invece allegata la relazione tecnico-normativa.

Il testo legislativo emenda la l.r. n. 5/2012 *Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 "Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali"*, nell'intento di superare talune criticità emerse nella prima fase di applicazione della legge medesima. Più in dettaglio, la l.r. n. 19/2020 contiene previsioni in materia di: *i)* iscrizione delle associazioni all'elenco regionale e revoca della stessa; *ii)* iscrizione delle manifestazioni all'elenco regionale; *iii)* disciplina del Comitato regionale delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica; *iv)* superamento del programma pluriennale degli interventi; *v)* contributi finanziari e attività di valorizzazione.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, l'art. 5, nel sostituire integralmente l'art. 8 della l.r. n. 5/2012, prevede che la Regione, per l'anno 2020, eroghi contributi alle associazioni di rievocazione e ricostruzione storica e ai soggetti organizzatori delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica - iscritti all'elenco di cui all'art. 3 - per la realizzazione delle manifestazioni medesime, nonché ulteriori contributi per la conservazione, il restauro e l'integrazione del patrimonio costumistico e del patrimonio costituito da attrezzature e materiali necessari alle attività di rievocazione e ricostruzione storica; è altresì precisato che la Regione promuove e valorizza, tramite la propria attività di comunicazione, le iniziative delle associazioni e le manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica.

Prima di procedere al consueto esame della legge di spesa secondo le tre fasi (morfologia giuridica, quantificazione e mezzo di copertura dell'onere), occorre precisare che la l.r. n. 19/2020 presenta oneri finanziari solo con riguardo alla previsione di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 8 della l.r. n. 5/2012, sostituiti dall'art. 5. Diversamente, il comma 6 dell'art. 8 della l.r. 5/2012, così come introdotto dal citato articolo 5, è una disposizione non comportante nuovi o maggiori oneri in quanto, come esposto nella relazione tecnico-finanziaria, l'attività di comunicazione istituzionale della Regione è già orientata a promuovere e valorizzare le iniziative delle associazioni e le manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. La relazione reca la clausola di invarianza finanziaria.

Con riferimento agli oneri di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 8 della l.r. n. 5/2012, come sostituiti dall'art. 5, questi ultimi consistono - sotto il profilo della morfologia giuridica - in spese *una tantum* di parte corrente, autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (*i.e.*, 50.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (*i.e.*, 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, l'onere ha le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova sostanzialmente riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell'incipit della stessa, l'onere venga ascritto alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, c. 1, *lett. b*), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 5 della l.r. n. 19/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 50.000,00 euro per l'anno 2020. Nella relazione tecnico-finanziaria non è fornita alcuna precisazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia di stima impiegata; difatti, la parte appositamente dedicata all'"Analisi quantitativa" non contiene alcun dato.

In merito alla modalità di copertura, l'art. 9 della l.r. n. 19/2020 prevede che *"per l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 8, è autorizzata la spesa di euro 50.000,00 per l'anno 2020, cui si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020"*.

Più in dettaglio, come si evince dall'esame della relazione tecnico-finanziaria, la copertura è garantita mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011. A tal fine, l'art. 9, c. 2, della l.r. n. 19/2020 prevede che *"al bilancio di previsione 2020 - 2022 sono apportate le seguenti variazioni di uguale importo per competenza e cassa: anno 2020" ... "in diminuzione, Missione di spesa n. 20 "Fondi e accantonamenti.", Programma n. 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 50.000,00"; "in aumento, Missione di spesa n. 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma n. 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 50.000,00"*.

Dall'analisi della relazione tecnico-finanziaria non emerge alcun rinvio o riferimento all'elenco dei provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, allegato al bilancio di previsione 2019-2022 della Regione Toscana. Tuttavia, dall'esame dell'allegato G al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019, si evince che la legge in esame figura tra le proposte legislative per cui era stato accantonato un importo pari a 50.000,00 euro al fondo speciale ex art. 49 citato.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione non sia pienamente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Si ribadisce l'importanza di dettagliare, in modo più analitico, nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati, anche in ragione dei rigorosi formanti della giurisprudenza costituzionale in materia (*v. supra* par. 3.2 e 4).

In merito al mezzo di copertura, si osserva, invece, che la modalità impiegata è in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., art. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e la corretta applicazione delle previsioni del d.lgs. n. 118/2011.

L. R. n. 19	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 5	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
Totale		€ 50.000,00	€ 50.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.8 L.R. 20 aprile 2020, n. 24

La l.r. n. 24/2020 *Misure economiche di sostegno a favore del personale operante nel servizio sanitario regionale impegnato nella gestione della emergenza epidemiologica da COVID-19* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 20 aprile 2020, n. 27, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo reca prime misure d'intervento regionale, tese a garantire l'operatività e la funzionalità del Servizio sanitario regionale, al fine di assicurare la continuità dei servizi e di tutelare gli operatori impegnati nella gestione dell'emergenza sanitaria. Più in dettaglio, la l.r. n. 24/2020 prevede: *i*) il riconoscimento di misure economiche di sostegno²² al personale operante nell'ambito del Servizio sanitario regionale, dipendente a tempo indeterminato e determinato o con altre forme di lavoro flessibile, impegnato direttamente o indirettamente nella gestione della emergenza epidemiologica da COVID-19, limitatamente al periodo di vigenza della emergenza sanitaria in atto e alle risorse di cui all'articolo 3 (art. 1, c. 1); *ii*) l'estensione delle misure in esame anche agli operatori non contrattualizzati dagli Enti del Servizio sanitario regionale, che prestano attività sanitaria o socio-sanitaria nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 1, c. 1); *iii*) l'applicazione delle misure economiche di sostegno, nei limiti delle risorse stanziare, anche in riferimento ad attività

²² L'art. 1, c. 2, della l.r. n. 24/2020 precisa ulteriormente che le misure economiche di sostegno possono essere garantite attraverso il ricorso agli strumenti contrattuali previsti - quali indennità, incentivi e remunerazione delle prestazioni di lavoro straordinario - nonché attraverso l'attribuzione di un beneficio economico giornaliero, per ogni turno effettivo di servizio prestato in presenza e diversamente graduato in ragione del differente rischio espositivo e disagio di lavoro, a cui il soggetto è esposto.

connesse alla emergenza epidemiologica da COVID-19, già poste in essere prima della entrata in vigore della l.r. n. 24/2020.

Sotto il profilo della morfologia giuridica, l'onere consiste in una spesa *una tantum*, autorizzata da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 31.520.560,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria nella parte in cui afferma *"la proposta di legge prevede un tetto di spesa a carattere una tantum per il solo anno 2020"*, nonostante nell'incipit della stessa l'onere in esame è ascritto alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, comma 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

In punto di quantificazione, l'onere finanziario derivante dall'attuazione delle misure di cui alla l.r. n. 24/2020 è stato stimato in 31.520.560,00 euro (art. 3). Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria esplicita la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa quantificazione. Difatti, nella parte della relazione tecnica dedicata all'analisi quantitativa, viene in particolare precisato che la misura temporanea e straordinaria compensativa del disagio e del sovraccarico operativo a cui sono sottoposti gli operatori sanitari *"non è riconducibile in toto agli istituti contrattuali già previsti, che afferiscono ad un regime ordinario di funzionamento e quindi non appaiono idonei e sufficientemente remunerativi in rapporto ad una fase di emergenza come l'attuale. In base al numero del personale sanitario coinvolto (circa 8.600 medici e 34.600 unità di personale del comparto) ed alle risorse disponibili, viene a determinarsi una premialità media pari ad € 912,02, al lordo di oneri e IRAP. Ne consegue che il fabbisogno è determinato da n. operatori x premialità media ovvero: $43.200 \times 912,02 = € 39.399.264$. Considerando, nel periodo di applicazione, un tasso di assenza pari al 20% (si prevede comunque un indice superiore al 20%, sia per cause di assenza ordinarie, sia per la forte diminuzione di attività di settori non essenziali, sia per l'elevato numero di operatori sanitari contagiati o sottoposti a quarantena) avremo una presenza in servizio dell'80% del personale in organico, per cui la somma effettivamente necessaria diviene $€ 39.399.264 \times 0,8 = € 31.519.411$, in linea con le risorse disponibili indicate"*.

Tale metodologia di stima assume dunque a parametro soggettivo solo il personale contrattualizzato, appartenenti al comparto "sanità" e "dirigenza", senza computare gli operatori non contrattualizzati dagli Enti del Servizio sanitario regionale, che prestano attività sanitaria o sociosanitaria nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; destinatari, anche questi ultimi, delle misure economiche di sostegno, secondo gli strumenti procedurali descritti all'art. 1, c. 1 e c. 3, della l.r. n. 24/2020. Al riguardo, infatti, la relazione tecnico-finanziaria si limita a precisare che *"queste figure" sono "peraltro numericamente contenute rispetto al bacino di personale del SSR"*, senza effettuare alcuna quantificazione dell'onere finanziario derivante dalla potenziale estensione del beneficio a tale categoria. Sul punto, il Magistrato istruttore ha richiesto (prot. 4932) al Consiglio regionale e alla Giunta di fornire chiarimenti. In sede a tale richiesta, la Giunta (prot. 5108) ha confermato che la relazione tecnico-finanziaria ha quantificato ed esplicitato la metodologia di stima solo con riguardo al personale contrattualizzato (comparto "sanità" e "dirigenza"), senza computare gli operatori non contrattualizzati degli Enti del Servizio sanitario regionale, tra cui in particolare i medici iscritti alle scuole di specializzazione universitaria. È stato altresì precisato che *"il comma 3 non prevede che agli operatori non contrattualizzati si applichino direttamente le misure economiche previste ai commi 1 e 2. La norma viceversa prevede che attraverso gli strumenti negoziali (...) la Regione opera affinché le misure economiche di sostegno siano riconosciute, dai soggetti competenti, anche agli operatori non contrattualizzati (...) Ne deriva che sono gli strumenti negoziali che definiranno a quali condizioni e in quale entità, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente fatte salve le risorse dell'art. 3 comma 3, riconoscere misure economiche a favore anche di questa categoria di soggetti"*.

Preso atto dei chiarimenti forniti, permangono dubbi sull'operazione in quanto sebbene l'art. 3, c. 3, non operi un'estensione "automatica" del beneficio, la relazione tecnico-finanziaria non esplicita in modo analitico il ruolo della Regione e gli eventuali effetti finanziari sul bilancio regionale, anche in termini di invarianza. Il decisore politico, nell'esercizio dell'autonomia riconosciuta, può indubbiamente individuare il perimetro dei soggetti destinatari delle misure economiche di sostegno e le relative procedure di erogazione; tale scelta però deve essere corredata da una dettagliata quantificazione del correlato onere finanziario o descrizione della sua invarianza, come richiesto dall'art. 17, c. 2, della l.r. n. 1/2015.

Da ultimo, in merito alle modalità di copertura, con riguardo agli oneri di cui all'art. 1, c. 1, della l.r. n. 24/2020, l'art. 3 "norma finanziaria" prevede che *"per il finanziamento delle misure*

economiche di cui all'articolo 1 la Regione destina nell'anno 2020: a) euro 15.760.280,00 a valere sui trasferimenti statali di cui all'articolo 1, comma 1, del d.l. 18/2020, per le finalità stabilite dalla medesima normativa; b) una somma equivalente a quella di cui alla lettera a), e pari a euro 15.760.280,00, a valere sulle risorse del fondo sanitario regionale indistinto senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Agli oneri (omissis) si fa fronte con le risorse, pari a complessivi euro 31.520.560,00, stanziato sulla Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti", del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020"²³. In merito, invece, alle misure economiche di sostegno riconoscibili anche agli operatori non contrattualizzati ex art. 1, c. 3., l.r. n. 24/2020, la relazione tecnico-finanziaria si limita a precisare che "l'estensione del beneficio a queste figure, peraltro numericamente contenute rispetto al bacino di personale del SSR, è effettuata con le risorse disponibili a legislazione vigente e non comporta effetti finanziari aggiuntivi per il bilancio regionale in quanto, anche per effetto dell'emergenza sanitaria stessa, le convenzioni ed i contratti in essere con le organizzazioni a vario titolo coinvolte nel SSR dovranno essere rivalutate, sia sotto il profilo dell'oggetto contrattuale che nei conseguenti corrispettivi, spostando risorse dai segmenti di attività sospesi o ridotti a quelli di area Covid, consentendo pertanto di perseguire gli obiettivi della presente proposta di legge". Ciò in quanto - secondo le precisazioni fornite dalla Giunta in sede istruttoria (prot. 5108) - "ci si attendeva una riduzione del fabbisogno di fondo sanitario da segmenti di attività sospesi o ridotti per effetto dell'emergenza sanitaria a favore di quello di area Covid. In fase attuativa lo scenario si è modificato, sia per effetto di ulteriori finanziamenti statali disposti con l'art. 2 c. 6 del DL 34/2020, sia in conseguenza della riprogrammazione dei programmi comunitari, in particolare del POR FSE. Con quest'ultima è stata prevista la rendicontazione al programma di incentivi corrisposti al personale del SSR e ad altre categorie assimilate per oltre 20 milioni di euro, azzerando completamente la previsione di utilizzo del fondo sanitario indistinto per tali tipologie di spese".

Permangono talune perplessità, anche in ordine a questa operazione. La circostanza che "la previsione di utilizzo del fondo sanitario indistinto per tali tipologie di spese" sia venuta meno per effetto della riprogrammazione dei fondi SIE e della disponibilità di ulteriori finanziamenti non elide i dubbi circa il potenziale effetto finanziario che l'art. 3 avrebbe potuto avere sul bilancio regionale. La copertura, tra l'altro, deve essere garantita e valutata *ex ante*, non

²³ L'art. 3., co. 3, prevede: La Regione, le aziende e gli enti del servizio sanitario regionale possono incrementare le risorse di cui al comma 1 con eventuali contributi provenienti da donazioni compatibili con le finalità della presente legge.

assumendo alcun rilievo eventuali sopravvenienze che, nei fatti, dimostrino l'invarianza sul bilancio regionale.

Da ultimo, si ribadisce che la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse "liberate" a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014). Si richiama l'attenzione sulla necessità di arricchire il corredo informativo relativo alle operazioni di quantificazione e di copertura degli oneri nonché di invarianza finanziaria.

L.R. n. 24	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 31.520.560,00			€ 31.520.560,00		
Totale		€ 31.520.560,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 31.520.560,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.9 L.R. 5 maggio 2020, n. 28

La l.r. n. 28/2020 *Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2020 - 2022* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, dell'8 maggio 2020, n. 38, consta di n. 11 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo sono stati presentati e approvati emendamenti.

Più in dettaglio, il testo legislativo prevede: *i*) misure a sostegno di interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale delle aziende sanitarie: modifiche all'articolo 14 della l.r. n. 19/2019 (art. 1); *ii*) contributo per la realizzazione del nuovo ospedale di Livorno (art. 2); *iii*) verifiche di effettività e contributi per l'anno 2020 alle Unioni di Comuni già beneficiarie degli stessi per l'anno 2019, alla sola condizione che non si trovino in fase di scioglimento (art. 3); *iv*) contributi per assunzioni di personale da parte delle aziende con sede nei comuni interessati dalla chiusura della strada SS 3 bis Tiberina e45 (art. 6); *v*) intervento finanziario straordinario in favore dei soggetti privati che hanno subito danni a seguito del sisma nel Mugello verificatosi il 9 dicembre 2019 (art. 7); *vi*) rimodulazione di spesa (art. 8); *vii*) interventi urgenti per il sostegno del settore floricolo e del settore ovicaprino (art. 9).

Sotto il profilo della morfologia giuridica, gli oneri hanno le caratteristiche del tetto di spesa. Tale qualificazione trova rispondenza sostanziale anche nella relazione tecnico-finanziaria. Si segnala che alcuni dei predetti oneri sono stati introdotti a seguito di emendamenti presentati e approvati durante l'iter legislativo; il testo risulta altresì corredato da una apposita relazione che esplicita, sinteticamente, anche i criteri di calcolo.

Con riguardo alla quantificazione degli oneri, la legge regionale stima: i) gli oneri aggiuntivi ex art. 1, in euro 1.234.804,54²⁴ per l'anno 2020; ii) gli oneri ex art. 2 in euro 50.000.000,00 per l'anno 2022; iii) gli oneri ex art. 6 in euro 1.900.000,00 per l'anno 2020; iv) gli oneri ex art. 7 in euro 1.100.000,00 per l'anno 2020; v) gli oneri ex art. 9 in euro 3.630.000,00 per l'anno 2020.

Sotto il profilo della copertura degli oneri si rileva che questa viene individuata in risorse disponibili nel bilancio di previsione 2020-2022, con indicazione delle relative poste di bilancio nei singoli articoli che di volta in volta dispongono la spesa. L'art. 10 "norma finanziaria" precisa altresì che *"agli oneri conseguenti le disposizioni contenute nella presente legge, si fa fronte con le entrate previste nel bilancio di previsione 2020 – 2022, nel rispetto delle destinazioni ivi definite per missioni, programmi e titoli di spesa nell'ambito degli equilibri complessivi di bilancio, calcolati ai sensi dell'articolo 40 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (...) e riportati all'allegato D della legge regionale 5 aprile 2020, n. 29 (Bilancio di previsione finanziario 2020 – 2022. Prima variazione)"*.

In via preliminare, si richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere distinti il principio di copertura e quello dell'equilibrio di bilancio. Trattasi di clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse; sicché, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio. Sotto il profilo strettamente applicativo, i predetti vincoli operano però su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto

²⁴ Per completezza si precisa che, nella versione previgente, l'art. 14 prevedeva oneri complessivi pari a euro 150.000.000,00, di cui 50.000.000,00 per ciascuna delle annualità 2019, 2020, e 2021, a fronte dell'ammontare complessivo pari a euro 151.234.804,54, di cui 50.000.000,00 per l'anno 2019, euro 51.234.804,54 per l'anno 2020, ed euro 50.000.000,00 per l'anno 2021, previsto dalla l.r. n. 28/2020.

regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo i loro non comprimibili effetti di spesa.

Ad ogni modo, la disamina della relazione illustrativa della coeva l.r. n. 29/2020 "Bilancio di previsione finanziario 2020 - 2020. Prima variazione" consente una verifica di coerenza tra gli interventi di spesa alla base delle variazioni disposte con la richiamata legge e quelli poi attuati con la l.r. n. 28/2020, nonché dei relativi profili finanziari. Il complesso dei maggiori oneri per euro 57.864.804,54 può ritenersi adeguatamente coperto mediante rinvio alla legge variazione del bilancio contestualmente approvata, nel rispetto degli equilibri di bilancio da quest'ultima accertati.

L.R. n. 28	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2020							
Art. 1	SI	€ 1.234.804,54			€ 1.234.804,54		
Art. 6	SI	€ 1.900.000,00			€ 1.900.000,00		
Art. 7	SI	€ 1.100.000,00	€ 1.100.000,00				
Art. 9	SI	€ 3.630.000,00		€ 300.000,00	€ 3.330.000,00		
2022							
Art. 2	SI	€ 50.000.000,0			€ 50.000.000,0		
Totale		€ 57.864.804,54	€ 1.100.000,00	€ 300.000,00	€ 56.464.804,54	€ 0,00	€ 0,00

6.4.10 L.R. 4 giugno 2020, n. 34

La l.r. n. 34/2020 *Disposizioni in materia di economia circolare per la gestione dei rifiuti. Modifiche alla l.r. 60/1996* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 giugno 2020, n. 51, consta di n. 12 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo è finalizzato alla promozione e allo sviluppo di azioni e strumenti volti a promuovere la prevenzione della produzione dei rifiuti, estendere il ciclo di vita dei prodotti, valorizzare gli scarti di consumo e di produzione, promuovere l'impiego di materiali e prodotti riciclati, ridurre la produzione dei rifiuti e l'utilizzo delle risorse naturali.

Sotto il profilo della morfologia giuridica, la relazione tecnico-finanziaria qualifica l'onere ex art. 6, c. 1, (finanziamento del fondo regionale addizionale) come spese a carattere continuativo

non obbligatorio; esso è quantificato in euro 400.000,00 euro annui. La relazione tecnico-finanziaria esplicita, in modo sintetico, il criterio di stima dell'onere.

Tale onere è coperto mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa e contestuale aumento delle pertinenti Missioni/Programmi/Titoli. La relazione tecnico-finanziaria non dà conto delle verifiche effettuate per accertare la capienza dei capitoli incisi.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione, non sia pienamente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Si ribadisce l'importanza di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati, anche in ragione dei rigorosi formanti giurisprudenziali della Corte costituzionale in materia (*v. supra* par. 3.2 e 4). In merito alla tipologia di copertura, si richiama l'attenzione sulla necessità di descrivere in modo più analitico le operazioni di copertura.

L.R. n. 34	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2020							
Art. 6, c. 1	SI	€ 400.000,00		€ 400.000,00			
2'021							
Art. 6, c. 1	SI	€ 400.000,00		€ 400.000,00			
2022							
Art. 6, c. 1	SI	€ 400.000,00		€ 400.000,00			
Totale		€ 1.200.000,00	€ 0,00	€ 1.200.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.11 L.R. 12 giugno 2020, n. 37

La l.r. n. 37/2020 *Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche alla l.r. 3/2017* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 12 giugno 2020, n. 53, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione normativa; non risulta essere stata redatta la relazione tecnico-finanziaria.

In via preliminare, il Collegio osserva che il testo legislativo reca nel complesso disposizioni di carattere ordinamentale-regolatorio ed è stato dettato dall'esigenze di allineare la l.r. n. 3/2017 agli esiti dell'attività di monitoraggio degli effetti applicativi, prevista dall'art. 5 della l.r. n. 3/2017. Conseguentemente, le disposizioni della l.r. n. 37/2020 non presentano, nel complesso, oneri finanziari; la legge regionale non contempla la clausola di neutralità finanziaria. Sussistono, invece, dubbi circa la previsione di cui all'art. 6 che inserisce l'art. 4 *bis* nella l.r. n. 3/2017.

Quest'ultimo prevede che *"I comuni situati nelle aree interne indicate nella deliberazione della Giunta regionale 20 gennaio 2014, n. 32 (Programmazione Fondi strutturali 2014-2020. Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne. Indirizzi per l'attuazione nell'ambito della programmazione di Fondi strutturali 2014-2020) applicano incentivi economici mediante la riduzione degli oneri di urbanizzazione agli interventi di recupero su immobili ricadenti all'interno delle zone omogenee "A" di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con il Ministro per l'interno 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967) o ad esse assimilate dagli strumenti comunali di pianificazione urbanistica, che risultano non utilizzati da almeno cinque anni alla data di entrata in vigore del presente articolo e che presentano le medesime caratteristiche di degrado di cui all'articolo 1, comma 3, lettera b). La riduzione di cui al comma 1 è applicata nella misura minima del 50 per cento nel caso di interventi che, nel rispetto della disciplina degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica comunali, garantiscano il raggiungimento della classe energetica D ai sensi del d.m. linee guida eseguiti contestualmente ad interventi di riparazione locale secondo la vigente normativa sismica"*.

La previsione sembrerebbe introdurre nuovi oneri a carico della finanza dei Comuni, in termini di minore entrate, senza al contempo operare né una quantificazione degli oneri medesimi né individuarne le modalità di copertura. Diversamente, l'art. 19, c. 1, della l. n. 196/2009 statuisce che *"le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali"*.

Sul punto, il Magistrato istruttore ha richiesto (prot. 4932) al Consiglio regionale e alla Giunta di fornire chiarimenti. In sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *"non si è verificata una diminuzione delle entrate per i Comuni, bensì eventualmente la possibilità di un aumento delle stesse (anche se quantitativamente limitata), in quanto senza le misure incentivanti contenute nella legge medesima, gli interventi in oggetto di fatto non sarebbero stati effettuati (come emerge chiaramente dai dati del monitoraggio di cui sopra) e dunque non vi sarebbe stata alcuna previsione in entrata per il bilancio dei Comuni"*. È altresì rappresentato che dai *"risultati dell'attività di monitoraggio degli effetti applicativi della l.r. 3/2017, prevista dall'art. 5 della stessa, è emerso chiaramente che la l.r. 3/2017 aveva avuto una applicazione molto limitata. I dati relativi ai primi tre anni hanno evidenziato infatti*

che su un centinaio di Comuni che hanno risposto annualmente al monitoraggio, gli interventi edilizi effettuati in attuazione di tale legge sono stati solamente 3/4 per ciascun anno”.

Al riguardo, si osserva che gli oneri di urbanizzazione sono considerati alla stregua di "corrispettivi di diritto pubblico" e sono dovuti in ragione dell'obbligo del privato di partecipare ai costi delle opere di trasformazione del territorio (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 170/2020; Cons. Stato, V, 23 gennaio 2006, n. 159). In via generale, il passaggio dalla "facoltà" (i.e., testo previgente alla l.r. n. 37/2020) "all'obbligo" (i.e., testo attuale della l.r. n. 3/2017, come modificato dalla l.r. n. 37/2020), per i Comuni, di applicare una riduzione minima del 50% degli specifici oneri previsti dall'art. 83, c. 5 della l.r. n. 65/2014 comporta una potenziale minore entrata per i Comuni, la cui entità dipende dalle effettive previsioni di bilancio formulate dagli enti per tale tipologia di provento. In questo contesto, al fine di giustificare la neutralità finanziaria della disposizione rispetto ai bilanci degli enti locali interessati dalla stessa, sarebbe stato necessario esplicitare, nella relazione tecnico-finanziaria, tutti gli elementi valutativi e accertamenti condotti a supporto della dichiarazione di assenza di oneri; diversamente, nel caso di specie non risulta essere stata neppure redatta la relazione tecnico-finanziaria.

Ciò posto, si ritiene tuttavia che il carattere temporaneo delle misure previste dall'art. 4 bis - come chiarito in sede istruttoria dalla Giunta - attenui i profili di criticità sopra evidenziati.

Alla luce delle considerazioni che precedono, pur prendendo atto delle osservazioni formulate dalla Regione, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di dare adeguata applicazione alla previsione di cui all'art. 19 della l. n. 196/2009, avendo cura di esplicitare i criteri di quantificazione degli oneri; inoltre, si ribadisce la necessità che le previsioni non onerose, rechino la clausola di neutralità finanziaria e siano accompagnate dalla relazione tecnico-finanziaria, la quale, in tale ipotesi, dovrà esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri in conformità a quanto prescritto dall'art 17, c. 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015 e dall'art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009, anche in ragione della rigorosa giurisprudenza costituzionale in materia (*ex plurimis*, Corte cost. sentenza n. 235/2020).

6.4.12 L.R. 12 giugno 2020, n. 38

La l.r. n. 38/2020 *Autorizzazione alla rinegoziazione dei mutui in essere con Cassa depositi e prestiti S.p.A.* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 12 giugno 2020, n. 53, consta di n. 2 articoli

ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Nell'intento dichiarato di reperire maggiori risorse finanziarie nel nuovo contesto originato dall'emergenza epidemiologica COVID-19, il testo legislativo autorizza la Giunta Regionale a effettuare operazioni di rinegoziazione di mutui in essere con Cassa depositi e prestiti S.p.A. Più in dettaglio, tali operazioni - da condursi nel rispetto del principio di equivalenza finanziaria - devono avere luogo considerando le seguenti condizioni: *i*) estensione della durata dell'ammortamento dei mutui in essere con la stessa Cassa depositi e prestiti S.p.A., fino alla data del 31 dicembre 2043; *ii*) applicazione di un tasso d'interesse fisso; *iii*) eventuali limiti di importo minimo che potranno essere definiti dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A.

Dall'esame della l.r. n. 38/2020 e dalla relazione tecnico-finanziaria allegata, si evince che la rinegoziazione dei termini e delle condizioni dei mutui in essere è in linea con il principio dell'equivalenza finanziaria, in quanto il valore attuale delle rate di ammortamento *ante* rinegoziazione è uguale a quello *post* rinegoziazione. In altri termini, la rinegoziazione dei mutui ha come effetto quello di determinare una rata costante pari a euro 13.644.334,96 per tutti gli anni dal 2021 al 2043; ciò però determina effetti finanziari diversi per ciascuno degli anni di durata del mutuo. Più in dettaglio, per il triennio 2020-2022, l'operazione comporta, per il bilancio regionale, una "minore spesa" corrispondente complessivamente a euro 30.239.893,85 (ossia, euro 13.681.663,16 nell'anno 2020; euro 8.448.873,02 nell'anno 2021 ed euro 8.109.357,67 nell'anno 2022). Parimenti, emergerebbe - secondo quanto esposto nella relazione tecnico finanziaria - una minore spesa anche per gli anni successivi (i.e., dall'anno 2023 all'anno 2031). Diversamente, a partire dall'anno 2032 e fino all'anno 2043, le rate di ammortamento *post* rinegoziazione risulterebbero superiori all'importo annuo previsto nell'originario piano finanziario (i.e., fino all'anno 2039).

Tanto precisato, la l.r. n. 38/2020, pur non comportando oneri per il bilancio previsionale 2020-2022 (e fino all'anno 2031), deve comunque essere ascritta alla categoria delle leggi onerose, in quanto essa determinerà oneri finanziari negli esercizi a venire (i.e., dall'anno 2032 e fino all'anno 2043).

Con riferimento a questi ultimi, si osserva che, sotto il profilo della "morfologia giuridica", i maggiori oneri per il servizio del debito conseguenti all'operazione di rinegoziazione di cui all'art. 1, commi 1 e 2, della l.r. n. 38/2020, hanno le caratteristiche proprie dell'onere

inderogabile; difatti, l'art. 21, c. 5, lett. a) della l. n. 196/2009, precisa che le spese per ammortamento di mutui, figurando tra le spese obbligatorie, rientrano tra gli "oneri inderogabili". In tal senso, depone anche la qualificazione operata nella stessa relazione tecnico-finanziaria che riconduce l'onere nell'alveo applicativo dell'art. 13, c. 1, lett. c), della l.r. n. 1/2015. La quantificazione di tale onere, a oggi, è costituita dalla sommatoria delle rate di ammortamento pari a euro 13.644.334,96 per anno che la Regione dovrà corrispondere a Cassa depositi e prestiti S.p.A. a partire dall'esercizio 2032 e fino al 2043, come emerge dall'esame della relazione tecnico-finanziaria. L'art. 1, c. 5, precisa inoltre che a tali oneri si intende dare copertura mediante rinvio alla legge di bilancio.

L.R. n. 38	Oneri espressi SI/NO	ONERI*	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 13.644.334,96				€ 13.644.334,96	
Totale		€ 13.644.334,96	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 13.644.334,96	€ 0,00

*L'onere si riferisce al maggiore costo annuale del servizio del debito dall'esercizio 2032 e fino al 2043

6.4.13 L.R. 22 giugno 2020, n. 40

La l.r. n. 40/2020 *Interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 22 giugno 2020, n. 57, consta di n. 6 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo mira a sostenere interventi urgenti di valorizzazione di beni e attività culturali per il triennio 2020-2022 con l'obiettivo di dare continuità alle strategie già avviate dalla Regione Toscana nel perseguimento delle finalità istituzionali in materia di sviluppo della cultura e di valorizzazione del patrimonio storico e artistico.

La l.r. n. 40/2020 comporta una pluralità di oneri, come di seguito meglio dettagliati: *i*) oneri ex art. 1 (contributi per la gestione del Patrimonio Alinari); *ii*) oneri ex art. 2 (completamento delle azioni connesse alle verifiche ed alla custodia del Patrimonio Alinari); *iii*) oneri ex art. 3 (contributo alla Fondazione Guido d'Arezzo per la gestione della collezione "Oro d'autore"); *iv*) oneri ex art. 4 (contributo straordinario all'Istituto nazionale di studi sul Rinascimento di Firenze).

Sotto il profilo della morfologia giuridica, tali oneri sono qualificati nella relazione tecnico-finanziaria come spese a carattere non obbligatorio. Con riguardo alla quantificazione degli

oneri, la legge regionale stima: i) gli oneri ex art. 1 in euro 600.000,00 annui per ciascuno degli esercizi 2021 e 2022; ii) gli oneri ex art. 2 in euro 50.000,00 per l'anno 2020 e in euro 180.000,00 per l'anno 2021 (incremento di spesa); iii) gli oneri ex art. 3 in euro 200.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2020 e 2021; iv) gli oneri ex art. 4 in complessivi euro 630.000,00 sul triennio 2020/2022, di cui euro 130.000,00 per l'anno 2020, ed euro 250.000,00 per ciascuna delle annualità 2021 e 2022. Nella relazione tecnico-finanziaria sono esplicitati, in modo sintetico, i criteri di stima impiegati.

Con particolare riguardo agli oneri ex art. 4, la relazione tecnico-finanziaria (pag. 4) li quantifica nell'importo complessivo pari euro 787.500,00 sul triennio 2020/2022 di cui euro 162.500,00 per l'anno 2020 ed euro 312.500,00 per ciascuna delle annualità 2021 e 2022. Tale stima viene effettuata sulla base del piano economico del progetto presentato dell'Istituto Nazionale di Studi sul Rinascimento, secondo il dettaglio dei costi riportato nella medesima relazione tecnico-finanziaria. Sul punto, come precisato dalla Giunta della Regione Toscana in sede di contraddittorio (nota prot. 5984/2021), la differenza tra l'onere quantificato nella relazione tecnico-finanziario e quello (minore) della legge di spesa non costituisce un disallineamento, ma trova giustificazione nella circostanza che il contributo regionale all'Istituto di Studi sul Rinascimento è pari all'80% della spesa prevista dal medesimo.

La copertura finanziaria degli oneri, secondo quanto si evince dalla legge medesima e dalla relazione tecnica, è garantita attraverso risorse che saranno stanziare sulle pertinenti Missioni/Programmi/Titoli a fronte di parallele riduzioni degli stanziamenti del Fondo di riserva spese impreviste di cui alla Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 01 "Fondi di riserva", Titolo 1 "Spese correnti" del medesimo bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2021 e 2022. Sussistono talune perplessità sul corretto utilizzo del fondo di riserva per spese impreviste.

Quest'ultimo è una posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. La Corte costituzionale ha ritenuto, in contrasto con l'art. 81 Cost., l'utilizzo, a copertura, del fondo per spese intenzionalmente pianificate dal legislatore (sentenza n. 190/2014). Gli oneri della l.r. n. 40/2020 non sembrerebbero essere riconducibili alle spese consentite ed elencate nell'allegato F al bilancio

di previsione della Regione Toscana 2020-2022; né tanto meno nella relazione tecnica viene rappresentata l'imprevedibilità dell'evento o la peculiare situazione di contesto (v. *infra*, l.r. 96/2020). Inoltre, l'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 prevede che il fondo di riserva per spese impreviste non possa essere utilizzato per spese "che (...) impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità". Nel caso di specie, la l.r. n. 40/2020 introduce oneri ex art. 1 a regime pari a euro 400.000,00.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che il mezzo di copertura impiegato non sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009.

L.R. n. 40	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2020							
Art. 2	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Art. 4	SI	€ 130.000,00	€ 130.000,00				
2021							
Art. 1	SI	€ 600.000,00	€ 600.000,00				
Art. 2	SI	€ 180.000,00	€ 180.000,00				
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Art. 4	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				
2022							
Art. 1	SI	€ 600.000,00	€ 600.000,00				
Art. 4	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				
Totale 2020-2022		€ 2.460.000,00	€ 2.460.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
oneri a regime							
Art. 1	SI	€ 400.000,00				€ 400.000,00	

6.4.14 L.R. 22 giugno 2020, n. 41

La l.r. n. 41/2020 *Emergenza COVID-19. Istituzione del fondo speciale regionale per il comparto TPL "Fondo COVID-19 TPL"*. Disposizioni per il versamento dei contributi di estrazione di cui alla l.r. 35/2015 è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 26 giugno 2020, n. 58, consta di n. 6 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo mira a contenere gli effetti negativi causati dall'emergenza epidemiologica COVID-19 sul comparto del trasporto pubblico locale - sia in termini di minori

entrate per la contrazione della domanda sia per la necessità di adottare misure di contrasto alla diffusione del contagio da parte dei gestori del servizio di trasporto pubblico locale – e sulla corresponsione dei contributi di estrazione ex l.r. n. 35/2015. Più in dettaglio, la l.r. n. 41/2020: *i*) istituisce un Fondo speciale regionale, definito “Fondo COVID-19 TPL”, a supporto del comparto del trasporto pubblico locale (art. 1); *ii*) precisa le modalità di gestione del fondo e di erogazione delle risorse (art. 2); *iii*) statuisce la compatibilità della costituzione del Fondo COVID-19 TPL con la normativa europea in materia di aiuti di Stato²⁵ (art. 3); *iv*) introduce, per l’anno 2020, specifiche modalità di pagamento dei contributi di estrazione ex l.r. n. 35/2015 (art. 4).

Prima di procedere al consueto esame della legge di spesa secondo le tre fasi (morfologia giuridica, quantificazione e mezzo di copertura dell’onere), occorre precisare che la l.r. n. 41/2020 presenta oneri solo con riguardo alla previsione di cui all’art. 1. Diversamente, la disposizione per il versamento dei contributi di estrazione di cui all’art. 27 della l.r. n. 35/2015 non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, come statuito all’art. 5, c. 3. Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa che *“in considerazione del periodo di sospensione di quasi tutte le attività produttive e del generale rallentamento delle attività economiche, si interviene con modalità di pagamento dei contributi specifiche per l’anno 2020, prevedendo in particolare che l’acconto venga calcolato con riferimento al materiale estratto nella prima parte dell’anno in corso, in modo da non determinare esborsi eccessivi rispetto a quanto effettivamente dovuto per l’attività svolta. Resta fermo il pagamento a fine anno del saldo del contributo. Non si determina pertanto alcun effetto sui bilanci degli enti interessati. Anche per il bilancio regionale la norma non comporta nuovi o maggiori oneri, in quanto la quota di contributo di pertinenza regionale viene comunque – già a legislazione vigente – versata dai comuni l’anno successivo a quello di riferimento e la norma in oggetto non prevede spostamenti di termini”*.

Con riferimento all’onere di cui all’art. 1, questo consiste - sotto il profilo della morfologia giuridica - in una spesa *una tantum* di parte corrente, autorizzata da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 46.5000.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la

²⁵ Il riferimento è in particolare a Commissione europea (2020), *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del Covid-19*.

ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, l'onere ha le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria²⁶ nonostante, nell'*incipit* della stessa, l'onere venga ascritto alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, co. 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

La costruzione di un onere come tetto di spesa comporta, tra l'altro, la cessazione dell'attuazione della misura al raggiungimento del medesimo limite massimo autorizzato, fatto salvo il rifinanziamento (cfr. *ex plurimis* Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20). In questa direzione si muove la relazione tecnico-finanziaria nella parte in cui è precisato che *"qualora i mancati ricavi proseguissero anche nel periodo successivo al 2020, sarà valutata l'opportunità di rifinanziare il fondo di cui all'articolo 1, compatibilmente con le risorse disponibili, e comunque il fondo potrà essere incrementato in ogni momento con deliberazione della giunta regionale con le risorse statali a destinazione vincolata le cui finalità risultino coerenti con quelle della presente legge, come previsto dall'articolo 1 comma 3"*.

L'art. 5 della l.r. n. 41/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 46.5000.000,00 euro per l'anno 2020. Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa che, ai fini della quantificazione delle risorse da erogare, sono stati attenzionati i seguenti elementi: *i)* risorse statali stanziare per la stessa finalità, al fine di evitare sovra compensazioni o corresponsione di somme allo stesso titolo; *ii)* riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri; *iii)* costi cessanti e minori costi di esercizio derivanti dagli ammortizzatori sociali applicati in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da COVID-19; *iv)* costi aggiuntivi sostenuti in conseguenza della medesima emergenza. Tale precisazione è altresì contenuta nell'art. 2, c. 4, della l.r. n. 41/2020.

In merito alla modalità di copertura, la l.r. n. 41/2020 fa ricorso alla tecnica della riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Sul punto, l'art. 5 della l.r. n. 41/2020 prevede

²⁶ Il riferimento è al seguente inciso della relazione tecnico finanziaria: *"A copertura dei mancati ricavi del TPL gomma per l'anno 2020 potranno essere destinate alle aziende di trasporto fino all'importo massimo di euro 16.500.000,00 di risorse regionali e fino all'importo massimo di euro 30.000.000,00 di risorse statali"*.

che *“al finanziamento del Fondo COVID-19 TPL di cui all'articolo 1, comma 2, pari ad euro 46.500.000,00, si fa fronte con gli stanziamenti dalla Missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità”, Programma 02 “Trasporto pubblico locale”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione finanziario 2020-2022, annualità 2020”*. L'onere finanziario pari a 46.500.000,00 euro è costituito da 16.500.000,00 euro di risorse regionali e 30.000.000,00 euro di risorse statali, relative al Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale di cui all'art. 16 bis, c. 1, del d.l. n. 95/2012²⁷.

Più in dettaglio, la relazione tecnico finanziaria precisa che *“la copertura finanziaria della somma pari a 16.500.000,00 euro di risorse regionali libere è reperita attraverso parte degli accantonamenti che sono stanziati in bilancio in relazione alle passività potenziali connesse alle lettere di patronage rilasciate negli anni passati dalla Regione Toscana a favore delle Aziende Sanitarie e risulta a tal fine attualmente disponibile nell'ambito degli stanziamenti della Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio 2020/2022, annualità 2020”*; difatti, secondo quanto esposto nella relazione tecnico-finanziaria, nel 2020 il predetto accantonamento è risultato eccedente per effetto dell'adempimento, da parte delle Aziende Sanitarie, dell'obbligazione pecuniaria per il primo semestre dell'anno e conseguente estinzione dell'obbligazione accessoria di garanzia, correlata alla quota parte dell'obbligazione principale adempiuta. Ciò ne ha consentito l'utilizzo per altre finalità, quale quella prevista dall'istituzione del “Fondo COVID-19 TPL”.

Per quanto invece riguarda l'importo di 30.000.000,00 euro, quest'ultimo trova già copertura negli stanziamenti di bilancio. La relazione tecnico-finanziaria precisa, infatti, che risulta già *“disponibile per euro 25.000.000,00 sulla pertinente Missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità”, Programma 02 “Trasporto pubblico locale”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione finanziario 2020-2022, annualità 2020, mentre per l'importo di euro 5.000.000,00 le risorse sono attualmente stanziare nell'ambito della stessa Missione 10 “Trasporti e diritto alla mobilità”, ma diverso programma di spesa e precisamente Programma 01 “Trasporto ferroviario”, Titolo 1 “Spese correnti”*.” Sul punto, è opportuno rammentare la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale

²⁷ L'art. 1, co. 3, della l.r. n. 41/2020, recita: *“Con deliberazione della Giunta regionale, le risorse del Fondo COVID-19 TPL di cui al comma 2, lettera b), possono essere incrementate con ulteriori risorse statali trasferite per lo svolgimento del servizio di TPL permanendo la situazione di criticità.”*

operazione di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse “liberate” a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze. n. 244/2020 e n. 141/2014). Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, dunque, sia la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, sia soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Nella relazione tecnica, tali informazioni non sembrerebbero essere state riportate.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. In merito alla modalità di copertura, si ritiene, invece, che essa - limitatamente alle osservazioni formulate - non sia pienamente conforme ai predetti articoli e alla giurisprudenza della Corte costituzionale.

L.R. n. 41	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 46.500.000,00		€ 46.500.000,00			
Totale		€ 46.500.000,00	€ 0,00	€ 46.500.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.15 L.R. 26 giugno 2020, n. 45

La l.r. n. 45/2020 *Sistema regionale della protezione civile e disciplina delle relative attività* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 26 giugno 2020, n. 58, consta di n. 32 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo mira a adeguare la normativa regionale²⁸ al nuovo assetto organizzativo e di funzioni della protezione civile in ragione del mutato contesto regionale e nazionale. Più in

²⁸ Il sistema regionale di protezione era stato istituito dalla legge regionale 29 dicembre 2003, n. 67 *Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività*.

dettaglio, la l.r. n. 45/2020: *i*) esplicita le finalità e i riferimenti al d.lgs. n. 1/2018 (capo I, artt. 1-3); *ii*) disciplina l'attività di protezione civile, quali, la pianificazione, le funzioni da attribuire alle Province, la formazione (capo II, artt. 4-11); *iii*) detta previsioni in materia di volontariato (capo III, artt. 12-15); *iv*) regola i rapporti con le strutture statali operanti nel settore della protezione civile e la necessaria attività di raccordo e coordinamento con le stesse, fermo restando il ruolo attribuito dal d.lgs. n. 1/2018 al Prefetto e al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (capo IV, artt. 16-17); *v*) fornisce indicazioni sulle strutture regionali di protezione civile (capo V, artt. 18-22); *vi*) reca previsioni sulla gestione delle emergenze (capo VI, artt. 23-27).

In via preliminare, si rileva che il complesso testo normativo contempla talune previsioni che hanno carattere ordinamentale e regolatorio; da tali disposizioni²⁹ non discendono pertanto oneri a carico del bilancio regionale. In tal senso, depone anche la relazione tecnico-finanziaria e l'art. 32, c. 4, della legge regionale in esame.

Per quanto, invece, concerne le restanti previsioni, occorre condurre l'esame analizzando la ricaduta finanziaria del nuovo assetto introdotto dalla l.r. n. 45/2020, anche rispetto alla previgente disciplina del sistema di protezione civile regionale ex l.r. n. 67/2003.

In primo luogo, è possibile rinvenire un sottoinsieme di norme confermatrici di oneri già previsti dalla l.r. n. 67/2003. Trattasi di previsioni che disciplinano lo svolgimento di attività già presenti nel previgente assetto e rientranti nella funzione di organizzazione del sistema regionale di protezione civile, sostenuto con finanziamenti della Regione Toscana. Tali norme trovano copertura negli attuali stanziamenti di bilancio a legislazione vigente³⁰ e, pertanto, non comportano oneri aggiuntivi per la finanza regionale. Parimenti non determinano oneri aggiuntivi lo svolgimento delle attività di volontariato³¹.

²⁹ Il riferimento è agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 28 e 30 della l.r. n. 45/2020.

³⁰ Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa che *“in particolare, per l'organizzazione del sistema di protezione civile le risorse disponibili sono pari a complessivi euro 799.000,00 per l'annualità 2020 ed euro 699.000,00 per ciascuna delle annualità 2021 e 2022, già disponibili sulla Missione 11 “Soccorso civile” Programma 01 “Sistema di protezione civile”. A tali fondi, finanziati con risorse proprie regionali, si aggiungono avanzi di precedenti finanziamenti statali già incassati ed utilizzabili per il potenziamento del sistema pari, alla data di adozione della presente proposta di legge, a euro 3.772.241,26 sulla Missione 11 “Soccorso civile” Programma 01 “Sistema di protezione civile”*

³¹ La relazione tecnico-finanziaria distingue, ai fini della copertura, tra attività di volontariato svolte in un contesto emergenziale e quelle in cui l'impiego avviene per attività ordinarie. Alle prime si fa fronte con le risorse sulla Missione 11 “Soccorso civile” Programma 02 “Interventi a seguito di calamità naturali” per euro 7.000,00 annui; alle seconde, con le risorse sulla Missione 11 “Soccorso civile” Programma 01 “Sistema di protezione civile”, per euro 11.000,00 annui; anche tali spese non hanno natura aggiuntiva rispetto alla legislazione previgente

In merito alle disposizioni onerose, attese le differenti caratteristiche, si ritiene di procedere ad una trattazione per sottogruppi, costituiti da categorie morfologicamente omogenee.

Rilevano, anzitutto, gli oneri derivanti dall'attuazione degli interventi in emergenza, previsti agli artt. 23, 24, 25 e 27.

Sotto il profilo della morfologia, essi hanno le caratteristiche proprie delle spese di "adeguamento al fabbisogno".

In merito alla stima degli oneri, in sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *"la relazione tecnico-finanziaria (...) non si sofferma su ogni singola disposizione ma quantifica in termini generali le spese che sono state sostenute mediamente negli anni precedenti per interventi di soccorso alla popolazione e ripristino in un importo di 2 milioni di euro annui. Il relativo finanziamento non è stanziato alla missione 11 "Soccorso Civile" ma ha concorso - quale quota parte - alla quantificazione del fondo di riserva spese impreviste che nel bilancio 2020/2022 ammontava a 17,58 ml per l'anno 2020, euro 20,51 ml per l'anno 2021 e euro 7,26 milioni per l'anno 2022 (previsione definitiva 24,92 milioni)"*.

Attesa la tipologia di onere, l'utilizzo, a copertura, del fondo per spese impreviste appare in linea con i formanti giurisprudenziali della Corte costituzionale; difatti, la Consulta ha avuto modo di precisare, in più occasioni, che tale fondo costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio (*ex plurimis* Corte cost., sentenze, n. 190/2014 e n. 28/2013). Inoltre, le tipologie di spesa derivante da interventi di emergenza sono riconducibili tra quelle indicate all'Allegato F (*elenco spese - fondo spese impreviste*) al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019.

L'altro gruppo di disposizioni onerose è quella rappresentato dagli artt. 8, relativo all'attribuzioni delle funzioni delle Province, e 15, concernente i contributi per il potenziamento del volontariato organizzato. Sotto il profilo della morfologia, gli oneri derivanti da tali disposizioni configurano spese a carattere continuativo.

Più in dettaglio, l'onere aggiuntivo di cui all'art. 8 è quantificato in 800.000,00 euro per ciascuno degli anni 2020, 2021, 2022; tale stanziamento incrementa quanto già previsto a legislazione vigente, per un importo pari a euro 200.000,00, sulla Missione 11 "Soccorso civile" Programma 01 "Sistema di protezione civile". Il finanziamento complessivo della funzione è, pertanto, pari a euro 1.000.000,00, per ciascuno degli anni 2020, 2021, 2022.

La metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la determinazione dell'onere aggiuntivo sono esplicitati nella parte della relazione tecnica dedicata all'Analisi quantitativa. Con riguardo, invece, agli oneri ex art. 15, l'art. 32, c. 2, quantifica gli stessi in euro 100.000,00 per l'annualità 2020 ed euro 40.000,00 per ciascuna delle annualità 2021 e 2022, cui si fa fronte con le risorse stanziare sulla Missione "Soccorso civile", Programma 01 "Sistema di protezione civile", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2020 - 2022.

Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria esplicita la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa quantificazione, precisando che *"la spesa è stata calcolata per l'anno 2020 prendendo a riferimento l'analogo finanziamento attuato dal Dipartimento di protezione civile nazionale negli ultimi tre anni, che ha portato ad una assegnazione ai progetti presentati dalle organizzazioni toscane di euro 100.000,00. Per le annualità successive, in considerazione dell'investimento iniziale e dei finanziamenti previsti dal Codice, si è ritenuto congruo uno stanziamento pari a 40.000,00 euro annui"*.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri ex artt. 8 e 15, il legislatore regionale impiega la tecnica di utilizzo delle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi, stanziare sul bilancio di previsione 2020-2022 e riportate nell'allegato G.

La legge in esame figura, infatti, tra le proposte legislative per la quale era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 citato un importo, per spesa corrente, pari a 800.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020, 2021 e 2022 e, per spesa in conto capitale, pari a 100.000,00 euro per l'anno 2020 nonché a 40.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2021 e 2022.

A tal fine, l'art. 32, c. 3, della l.r. n. 45/2020 apporta al bilancio di previsione 2020-2022 le necessarie variazioni per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza, relative agli anni 2020, 2021 e 2022.

Gli oneri annui a regime, derivanti dalle previsioni di cui agli artt. 8 e 15, sono quantificati nella relazione tecnica in euro 1.040.000,00, a cui si fa, invece, fronte con la legge di bilancio e alla quale si rinvia come mezzo di copertura.

Tale modalità è pienamente in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, alla stregua del 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.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e copertura degli oneri, sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost., artt. 17 e 19 ss. della l. n. 196/2009 e d.lgs. n. 118/2011. Da ultimo, sebbene esuli dalla presente relazione ogni valutazione circa il rispetto dei criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, si rammenta che la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel pieno rispetto del quadro costituzionale di cui all'art. 117, anche in ragione dei potenziali riflessi sul principio di copertura ex art. 81 Cost (*ex plurimis* Corte cost., sentenza, n. 196/2018).

L. R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art. 8	SI	€ 800.000,00	€ 800.000,00				
Art. 15	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Anno 2021							
Art. 8	SI	€ 800.000,00	€ 800.000,00				
Art. 15	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Anno 2022							
Art. 8	SI	€ 800.000,00	€ 800.000,00				
Art. 15	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Totale 2020-2022		€ 2.580.000,00	€ 2.580.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Artt. 8 e 15	SI	€ 1.040.000,00				€ 1.040.000,00	

6.4.16 L.R. 29 giugno 2020, n. 49

La l.r. n. 49/2020 "Indennizzi per danno da fauna selvatica nelle riserve naturali regionali. Modifiche alla l.r. 30/2015" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 3 luglio 2020, n. 61, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo interviene in materia di ristori dei danni cagionati dalla fauna selvatica alle attività agricole nelle riserve naturali regionali, recando modifiche alla l.r. n. 30/2015 "Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010". Più in dettaglio, la l.r. n.

49/2020: *i*) prevede la corresponsione, a regime³² e per il periodo transitorio³³, di un indennizzo, a favore degli imprenditori agricoli, per il pregiudizio arrecato dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alle opere approntate, funzionali all'esercizio dell'attività agricola medesima nelle riserve naturali regionali (artt. 1 e 3); *ii*) dispone l'erogazione, a decorrere dal 2021, di contributi per il sostegno economico di opere e di azioni tese a minimizzare i rischi in funzione delle specie presenti (art. 1); *iii*) statuisce che la Regione, a seguito della stipula di apposite convenzioni, si avvalga degli ambiti territoriali di caccia (ATC) per l'accertamento dei danni e la determinazione degli indennizzi, nonché per l'assegnazione e la determinazione dei contributi agli imprenditori agricoli per l'attività di prevenzione dei danni all'interno delle riserve naturali regionali (art. 1).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", gli oneri scaturenti dall'attuazione degli artt. 1 e 3, per quanto eterogenei, risultano tutti riconducibili alla tipologia delle spese non obbligatorie a carattere ricorrente. In tal senso, depone anche la relazione tecnico-finanziaria.

La stima degli oneri e l'individuazione dei relativi mezzi di copertura sono contestualmente individuati dall'art. 4, il quale modifica l'art. 141 della l.r. n. 30/2015, aggiungendo - dopo il comma 3 - i commi 3 *bis*, 3 *ter*, 3 *quater* e 3 *quinqües*.

Più in dettaglio, il citato articolo 4 quantifica: *i*) gli oneri derivanti dal riconoscimento degli indennizzi ex artt. 48-*bis*, c. 1, e 109-*bis*, complessivamente, in 160.000,00 euro per il 2020 e 120.000,00 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (art. 141, c. 3 *bis*); *ii*) gli oneri relativi ai contributi per il sostegno economico di opere e di azioni preventive ex art. 48 *bis*, c. 2, in 40.000,00 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 (art. 141, c. 3 *ter*); *iii*) gli oneri derivanti dalla sottoscrizione delle convenzioni con ATC ex art. 48 *bis*, c. 4, in 40.000,00 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022. Per quanto, invece, riguarda gli oneri a regime, la relazione tecnico-finanziaria precisa che la legge regionale comporta una spesa annua pari a 160.000,00 euro.

La relazione tecnico-finanziaria, nel complesso, esplicita la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa stima. In via preliminare, deve evidenziarsi che la stessa

³² Si v. l'art. 48-*bis*, c. 1, della l.r. n. 30/2015, come inserito dall'art. 3 della l.r. n. 49/2020.

³³ Si v. il combinato disposto degli artt. 48-*bis*, c. 1, della l.r. n. 30/2015, come inserito dall'art. 3 della l.r. n. 49/2020, e dell'art. 109 *bis*, come inserito dall'art. 5 della l.r. n. 49/2020. Per periodo transitorio si intende l'intervallo temporale tra il 1° gennaio 2016 e la data di attivazione delle convenzioni ex art. 48 *bis*, c. 4, della l.r. n. 30/2015. Sul punto si segnala altresì che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la Regione Toscana ha acquisito le competenze in materia.

espone, come dato complessivo della spesa a carico di tutte le annualità del bilancio di previsione per il triennio 2020-2022, un importo totale pari a 560.000,00 euro; tuttavia, il successivo dettaglio degli oneri medesimi per singola annualità riporta un dato pari a 160.000,00 euro che, pertanto, appare essere incoerente rispetto all'onere complessivo (*i.e.*, 560.000,00).

Tanto precisato, con particolare riguardo alla quantificazione degli indennizzi per i danni cagionati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole, il legislatore regionale fa ricorso al criterio dell'analisi del flusso storico delle domande di ristoro presentate dagli imprenditori agricoli nel corso del 2019, dell'ammontare "espresso" di danni richiesti, nonché delle ulteriori istanze in cui gli importi dei pregiudizi patiti, ancorché non determinati, sono determinabili. L'applicazione di tale metodologia ha comportato una stima dell'onere, nella relazione tecnico-finanziaria, pari a 80.000,00 euro, a fronte di una quantificazione degli stessi ex artt. 48-*bis*, c 1, e 109-*bis* complessivamente determinata in 160.000,00 euro per il 2020 e 120.000,00 euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022 dall'art. 4 della legge regionale in esame.

Tale divergenza quantitativa sembrerebbe essere dovuta al mancato allineamento tra la relazione tecnico-finanziaria e il testo di legge licenziato dal Consiglio regionale. Nella relazione, infatti, non viene dato conto - tanto ai fini della quantificazione degli oneri quanto della relativa copertura (*v. infra*) - della previsione normativa recata dall'art. 3 della l.r. n. 49/2020 che introduce l'art. 109 *bis*, prevedendo un regime transitorio per gli indennizzi per danni cagionati dalla fauna selvatica dal 1° aprile 2016 e fino alla attivazione delle convenzioni di cui al (nuovo) art. 48 *bis*, c. 4. In sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) precisava che l'art. 109 *bis* era stato introdotto per mezzo di un emendamento consiliare, non accompagnato da un aggiornamento della relazione tecnico-finanziaria; pertanto, la discrasia tra l'articolo 4 della l.r. n. 49/2020, da una parte, e gli oneri e le relative metodologie di quantificazione esposti nella relativa relazione tecnico-finanziaria, dall'altra, derivano dal mancato aggiornamento della relazione tecnico-finanziaria in conseguenza di emendamenti consiliari.

Si rammenta la necessità di trasmettere a questa Corte il materiale inerente agli emendamenti approvati, unitamente alla relazione tecnico-finanziaria di accompagnamento, al fine di consentire lo svolgimento di una completa e corretta verifica ex art 1, c. 2, del d.l. n. 174/2012.

La relazione tecnico-finanziaria esplicita altresì la metodologia seguita per la quantificazione degli oneri derivanti dai contributi per il sostegno economico di opere e di azioni preventive

(i.e., stanziamenti di bilancio approntati dalle ATC delle province di Arezzo e Siena) e dalla sottoscrizione delle convenzioni con ATC (i.e., costo delle ore di lavoro annuo di una unità di personale tecnico). Non risulta, invece, esternato il criterio impiegato per quantificare gli oneri a regime.

In merito alle modalità di copertura, l'art. 4 della l.r. n. 49/2020 prevede che: i) agli oneri ex 48 bis, c. 1, e 109 bis, come introdotti dagli artt. 1 e 3, *“si fa fronte nell'ambito degli stanziamenti della Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020–2022”*; ii) agli oneri ex 48 bis, c. 2, come introdotto dall'art. 1, *“si fa fronte nell'ambito degli stanziamenti della Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, Titolo 2 “Spese in conto capitale” del bilancio di previsione 2020–2022, annualità 2021 e 2022”*; iii) agli oneri ex 48 bis, c. 4, come introdotto dall'art. 1, *“si fa fronte nell'ambito degli stanziamenti della Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020–2022, annualità 2021 e 2022”*.

Dall'esame congiunto di tale previsione e di quanto esposto nella relazione tecnico-finanziaria non è agevole ricostruire l'ammontare di oneri aggiuntivi, rispetto alle spese che già trovano adeguata copertura negli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente. Difatti, la rilevata discrasia tra il testo legislativo e la relazione tecnico-finanziaria in punto di quantificazione ha riflessi anche sul mezzo di copertura impiegato. Più in dettaglio, la relazione *de qua* precisa *“con l'articolo 4 della presente proposta di legge si ritiene pertanto opportuno autorizzare una spesa complessiva di euro 160.000,00 annui (di cui euro 80.000,00 annui finalizzati agli indennizzi, euro 40.000,00 annui finalizzati ai contributi per le opere di prevenzione ed euro 40.000,00 annui finalizzati al finanziamento delle convenzioni di avalimento con gli enti parco) (...) Il nuovo comma 3 quater dell'art. 141 della l.r. 30/2015 (come integrato con l'articolo 4 della presente proposta di legge) provvede unicamente alla necessaria autorizzazione alla variazione di bilancio per lo storno di risorse pari ad euro 40.000,00 annue, da destinare ai contributi da corrispondere agli imprenditori agricoli per le spese in conto capitale dagli stessi sostenute e finalizzate alla realizzazione di opere ed azioni di prevenzione rispetto ai danni causati dalla fauna selvatica nelle riserve naturali regionali, dal Titolo 1 “Spese correnti” al Titolo 2 “Spese in conto capitale della medesima Missione di spesa 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale” del bilancio di previsione vigente 2020/2022”*.

Diversamente, *“per la restante spesa pari ad euro 120.000,00 si fa fronte con le risorse già disponibili a legislazione vigente nell’ambito della pertinente Missione di spesa 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, Programma 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020/2022”*; trattasi, come precisato nella relazione tecnica, di risorse *“vincolate”*, già stanziata sul bilancio regionale 2020/2022, relative all’entrata riscossa dalla Regione Toscana a titolo di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.

In linea con quanto già rilevato, si ribadisce che la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse *“liberate”* a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze. n. 244/2020 e n. 141/2014). La relazione tecnico-finanziaria non contempla tali informazioni.

Inoltre, l’onere aggiuntivo pari a 40.000,00 euro - da coprire mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spese - muove dalla stima di un onere complessivo annuo pari a 160.000,00, senza tener conto che, per gli esercizi 2021 e 2022, gli effetti finanziari a carico del bilancio regionale ammonterebbero, complessivamente, a 200.000,00 euro per ciascuna annualità (cfr. art. 4). L’aver considerato pertanto un importo complessivo inferiore (i.e., 160.000,00 euro) rispetto alle risorse necessarie (i.e., 200.000,00) sembrerebbe lasciare indimostrata l’adeguatezza della copertura per la parte eccedente.

Sul punto, in sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *“la modalità di copertura individuata per l’ulteriore somma di euro 40.000,00, prevista per ciascuno degli anni 2021 e 2022, è con mezzi di bilancio ovvero mediante utilizzo di risorse già stanziata sul bilancio regionale per altri interventi di spesa [(...) cap. di uscita vincolato n. 42094 “Fondo per favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime ed energia etc. - spese d’investimento - (art. 3 comma 27 l. 28.12.95 n.549)” - Missione 9, Programma 2, Titolo 2 – finanziato con le entrate della c.d. “ecotassa”]; su tale fondo non sono stati registrati altri impegni di spesa nel corso dell’anno 2020 a sostegno della reale disponibilità delle risorse per la copertura della lr 49/2020. Si precisa infine che lo stanziamento del citato capitolo è stato utilizzato per il finanziamento dei contributi in conto capitale per l’attività di prevenzione; gli stanziamenti di natura corrente - che la proposta di legge della giunta regionale destinava invece all’attività di prevenzione - sono stati conseguentemente liberati per essere destinati ad integrazione del finanziamento per gli indennizzi”*.

Preso atto dei chiarimenti forniti, si ribadisce la necessità che tali informazioni trovino adeguata esternazione nella relazione tecnico-finanziaria.

In merito all'utilizzo delle entrate "vincolate" (*recte* destinate) già stanziata in bilancio, si evidenzia che la relazione tecnico-finanziaria non fornisce alcuna indicazione in merito alla destinazione già impressa a tali risorse. Infatti, la quota del gettito spettante alla Regione dovrebbe confluire in un apposito fondo destinato a favorire la minore produzione di rifiuti, le attività di recupero di materie prime e di energia, con priorità per i soggetti che realizzano sistemi di smaltimento alternativi alle discariche, nonché a realizzare la bonifica dei suoli inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, il recupero delle aree degradate per l'avvio e il finanziamento delle agenzie regionali per l'ambiente e la istituzione e manutenzione delle aree naturali protette.

Da ultimo, agli oneri annui a regime, quantificati nella relazione tecnica in euro 160.000,00, si fa, invece, fronte con la legge di bilancio alla quale si rinvia come mezzo di copertura. Tale modalità è pienamente in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, alla stregua del 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.

L. R. n. 49	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Artt. 1 e 3 (art. 48 bis c. 1)	SI	€ 160.000,00		€ 160.000,00			
Anno 2021							
Artt. 1 e 3 (art. 48 bis c. 1)	SI	€ 120.000,00		€ 120.000,00			
Art. 1 (art. 48 bis c. 2)	SI	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Art. 1 (art. 48 bis c. 4)	SI	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Anno 2022							
Artt. 1 e 3 (art. 48 bis c. 1)	SI	€ 120.000,00		€ 120.000,00			
Art. 1 (art. 48 bis c. 2)	SI	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Art. 1 (art. 48 bis c. 4)	SI	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Totale 2020-2022		€ 560.000,00	€ 0,00	€ 560.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Artt. 1 e 3	SI	€ 160.000,00				€ 160.000,00	

6.4.17 L.R. 6 luglio 2020, n. 51

La l.r. n. 51/2020 *“Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2019”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 9 luglio 2020, n. 66, consta di n. 83 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione normativa. In sede istruttoria, la Regione ha inviato la documentazione inerente agli emendamenti presentati ed approvati in sede consiliare, ma non ha trasmesso la relazione tecnico-finanziaria in quanto non redatta.

In via preliminare, va rilevato che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato l’art. 48 della presente legge per violazione dei criteri di riparto delle competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica ex art. 117, c. 3, Cost.

Passando ai profili oggetto della presente relazione, la l.r. n. 51/2020 presenta un contenuto eterogeneo, intervenendo sulla precedente produzione normativa regionale. La relazione illustrativa che la accompagna ha cura di specificare che *“Per definizione trattandosi di legge di manutenzione ai sensi dell’art. 13 della l.r. 55/2008, la presente proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*. Niente viene detto in riferimento alla possibile presenza di oneri negli emendamenti presentati e approvati.

Sul punto, si richiama l’attenzione sull’obbligo di corredare tutte le leggi di una relazione tecnico-finanziaria, anche laddove l’attuazione delle disposizioni normative non comporti effetti finanziari; in tale ipotesi, quest’ultima dovrà limitarsi ad esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l’ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale in conformità a quanto prescritto dall’art. 17, c. 2, *lett. d)*, della l.r. n. 1/2015 e dall’art. 17, c. 6 *bis*, della l. n. 196/2009.

Questa Corte, pur condividendo, in via generale, l’assunto che le disposizioni a carattere ordinamentale e regolatorie sono per definizione prive di oneri, non può esimersi dal formulare talune osservazioni con riguardo all’attuazione delle disposizioni recate dall’art. 21 *“Attuazione sentenza della Corte costituzionale 129/2019. Modifiche all’art. 5 della l.r. 25/1998”* della legge regionale in esame.

La conformazione al giudicato costituzionale potrebbe determinare effetti finanziari sui bilanci delle Province in ragione della portata della declaratoria di incostituzionalità; la retrocessione a queste ultime della competenza in materia di gestione di rifiuti e siti inquinati, che la Regione aveva intestato a sé con la norma oggetto di modifica, genera, infatti, una riorganizzazione amministrativa dell’ente locale comportante potenziali oneri finanziari. Sul punto, giova

rammentare che, ai sensi dell'art. 19 della l. n. 196/2009, le leggi e i provvedimenti che comportano oneri 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 (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 224/2014). In sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *“la legge in oggetto non comporta l'attribuzione alle Province di nuove funzioni ma il giusto riconoscimento in capo ad esse di funzioni fondamentali proprie altrimenti lese. Infatti, la Corte Costituzionale, con sentenza 129 del 28 maggio 2019, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale delle lettere e) e p) del comma 1 dell'articolo 5 della l.r. 25/1998, poiché, nella parte in cui allocano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle richiamate previsioni di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, si pongono in contrasto con la regola di competenza stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione”*.

Preso atto delle puntualizzazioni fornite, si condivide che la l.r. n. 51/2021 non comporta l'attribuzione di *“una nuova funzione”*; in ogni caso, trattandosi di una retrocessione di una funzione potenzialmente comportante per l'ente una riorganizzazione amministrativa, la relazione tecnico-finanziaria avrebbe dovuto esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare la neutralità finanziaria della previsione, ex art. 17, c. 2, lett. d) della l.r. n. 1/2015 e art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009.

6.4.18 L.R. 6 luglio 2020, n. 52

La l.r. n. 52/2020 *“Misure di sostegno alle guide turistiche della Toscana”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 luglio 2020, n. 67, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

In considerazione della crisi economica che ha investito il settore turistico a causa dell'emergenza COVID-19, la legge dispone un sostegno economico a favore delle guide turistiche operanti in modo continuativo sul territorio toscano che risultino iscritte negli appositi elenchi provinciali della Regione.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 500,00 cadauno per un ammontare totale massimo di 500.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche

proprie del “fattore legislativo”. A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che la l.r. 52/2020 *“prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l’attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l’ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c, l.r 1/2015)”*; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l’onere alla tipologia “onere inderogabile”.

Come già osservato nel corso del presente referto, la differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all’art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

L’art. 6 della l.r. n. 52/2020 quantifica l’onere derivante dall’attuazione della legge in euro 500.000,00 per l’anno 2020. Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“quantificazione degli oneri deriva esclusivamente dalla disponibilità 2020-2021-2022 del bilancio del Consiglio regionale – annualità 2020”*. Non viene fornita alcuna evidenza, invece, sui criteri e le metodologie impiegate per effettuare la stima.

In merito alle modalità di copertura, nel preambolo e nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che lo stanziamento di euro 500.000,00 deriva dalla quota libera dell’avanzo di amministrazione 2019 del bilancio del Consiglio regionale, approvato con deliberazione n. 32 del 26 maggio 2020. Più in particolare, la relazione tecnico-finanziaria puntualizza che *“... in coerenza a quanto disposto dall’articolo 42 comma 6 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale consente di utilizzare la quota libera dell’avanzo di amministrazione anche per spese correnti a carattere non permanente, nonché all’articolo 109 del decreto legge n. 18/2020, come convertito nella legge n. 27/2020, che in considerazione dell’emergenza epidemiologica da Covid – 19, per l’esercizio finanziario 2020, autorizza altresì l’utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese correnti connesse con l’emergenza in corso, considerata la situazione del bilancio del Consiglio regionale che non ha necessità di attingere a tale quota per la copertura di debiti fuori bilancio e per la salvaguardia degli equilibri di bilancio. (...)”*.

L’operazione sopra descritta merita alcune precisazioni, in quanto suscettibile di determinare una commistione tra lo strumento concretamente utilizzato (ricorso al fondo speciale) e quello indicato come fonte delle disponibilità finanziarie della copertura (avanzo libero di amministrazione), istituti caratterizzati da finalità e regole applicative differenti.

Più in dettaglio, gli artt. 67 e 42, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011 consentono indubbiamente di utilizzare la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente - accertato con l'approvazione del rendiconto - nel rispetto dei vincoli di destinazione, con provvedimento di variazione di bilancio, secondo un ordine di priorità predeterminato legislativamente; nell'ambito di tale "elenco" figura anche la possibilità di impiego per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente³⁴, dopo aver naturalmente verificato l'insussistenza di ulteriori esigenze prioritarie (ossia, *la copertura dei debiti fuori bilancio; i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio previsti dalla legislazione vigente, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; il finanziamento di spese di investimento*). Gli oneri di cui alla legge in esame, essendo riconducibili nell'alveo delle spese correnti a carattere non permanente, avrebbero ben potuto trovare copertura nell'applicazione della quota libera dell'avanzo al bilancio previsionale 2020-2022, nei termini anzidetti.

Dall'esame della l.r. n. 52/2020, della relazione tecnico-finanziaria e della delibera del Consiglio regionale n. 35/2020 (e relativi allegati) sembrerebbe invece che la tecnica di copertura sia stata garantita con una modalità diversa. Con delibera di assestamento del bilancio di previsione 2020-2022, la quota di avanzo libero, accertata con l'approvazione del rendiconto, è stata utilizzata per integrare il fondo speciale per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi *una tantum* del Consiglio regionale per spese correnti, ex art. 49, c. 1, d. lgs. n. 118/2011, Missione 20/Programma03/Titolo01. Ciò comporta che la quota libera dell'avanzo diviene una modalità di "alimentazione" del fondo, ma non è direttamente il "mezzo" di copertura dell'onere della l.r. n. 52/2020.

A conforto di ciò, l'art. 6 della l.r. n. 52/2020 dispone che *"per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge per la sola annualità 2020 si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2021-2022 del Consiglio regionale, esercizio 2020, di cui alla Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 3 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per l'importo totale di euro 500.000,00"*; tale fondo, secondo quanto rappresentato nella relazione tecnico-finanziaria *"presenta una disponibilità complessiva pari ad euro 5.255.175,90 a seguito della richiamata deliberazione n. 35 del 9 giugno 2020 "Bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale per il triennio 2020-2021-2022 - 3° variazione - Assestamento di bilancio"*.

³⁴ Per il periodo emergenziale, si v. l'art 109 del d.l. n. 18/2020.

Al fine di valutare la correttezza della tecnica di copertura impiegata deve pertanto farsi riferimento alle modalità di utilizzo proprie del fondo speciale ex artt. 67 e 49. Come più volte osservato nel corso della presente relazione, i fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 ed ex art. 15 della l.r. n. 1/2015 possono essere impiegati come modalità di copertura solo con riguardo alle proposte di legge “comprese” nell’elenco allegato al bilancio previsionale e a quelle “non comprese” purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell’elenco a cui viene sottratta la relativa copertura.

Dall’esame della documentazione versata in atti, il Magistrato istruttore rilevava l’impossibilità di effettuare tale verifica per indisponibilità dell’elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2020 del Consiglio regionale; inoltre, la relazione tecnico-finanziaria non forniva alcuna precisazione in merito alla ulteriore modalità di utilizzo del fondo speciale prevista dall’art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015. Il Magistrato istruttore richiedeva (prot. 4932) pertanto chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell’elenco delle proposte di legge correlate all’utilizzo, a copertura, dei fondi speciali; venivano altresì richieste delucidazioni in merito alle ragioni dell’avvenuta costituzione, nel bilancio del Consiglio regionale, di due fondi speciali (ossia, fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale e fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio). In esito a detta richiesta, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e allegazione dell’elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022; veniva altresì precisato che le leggi approvate nel corso dell’esercizio 2020 hanno trovato direttamente la loro copertura finanziaria nei fondi speciali di cui all’art. 49, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, non avendo fatto ricorso alla facoltà, riconosciuta dall’art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Da ultimo, in merito alle motivazioni sottese all’avvenuta istituzione dei due fondi è stato chiarito che il fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale è stato “costituito per dare evidenza al disposto dell’articolo 42 comma 10 del decreto legislativo 118/2011”; l’altro fondo è stato, invece, “appositamente costituito per dare evidenza al disposto dell’articolo 42 comma 6 lettera D) per il finanziamento di interventi legislativi inerenti spese correnti a carattere non permanente”.

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore nazionale e regionale. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e 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 nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottratti all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati per la quantificazione dell'onere.

L.R. n. 52	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 3	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00				
Totale		€ 500.000,00	€ 500.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.19 L.R. 6 luglio 2020, n. 53

La l.r. n. 53/2020 *“Misure di sostegno alle società sportive dilettantistiche che gestiscono impianti sportivi”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 luglio 2020, n. 67, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Le misure di contrasto alla diffusione del contagio COVID-19 hanno avuto gravi ripercussioni sui molti settori del sistema economico, tra cui quello della gestione degli impianti sportivi. In questo contesto, il testo legislativo dispone un sostegno economico a favore delle società sportive dilettantistiche, iscritte al Registro nazionale associazioni e società sportive dilettantistiche del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) che gestiscono o hanno in custodia impianti sportivi di proprietà pubblica sul territorio regionale.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 1.500 cadauno per un ammontare totale massimo di 1.556.719,50 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del *“fattore legislativo”*.

A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che la l.r. n. 53/2020 *“prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c, l.r 1/2015)”*; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l'onere alla tipologia *“onere inderogabile”*.

Come più volte precisato nel corso della presente relazione, la differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

L'art. 6 quantifica l'onere in 1.556.719,50 euro; diversamente, la relazione tecnico-finanziaria, nella versione trasmessa a questa Corte, espone una stima pari a 2.056.719,50. Nessuna informazione è fornita in merito ai criteri o alla metodologia di stima impiegata.

In merito alle modalità di copertura, nel preambolo e nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che lo stanziamento di euro 1.556.719,50 deriva dalla quota libera dell'avanzo di

amministrazione 2019 del bilancio del Consiglio regionale di cui alla delibera del Consiglio regionale n. 32 del 26 maggio 2020.

Più in particolare, la relazione tecnico-finanziaria puntualizza che “... in coerenza a quanto disposto dall’articolo 42 comma 6 del decreto legislativo n. 118/2011, il quale consente di utilizzare la quota libera dell’avanzo di amministrazione anche per spese correnti a carattere non permanente, nonché all’articolo 109 del decreto legge n. 18/2020, come convertito nella legge n. 27/2020, che in considerazione dell’emergenza epidemiologica da Covid – 19, per l’esercizio finanziario 2020, autorizza altresì l’utilizzo della quota libera dell’avanzo di amministrazione per il finanziamento delle spese correnti connesse con l’emergenza in corso, considerata la situazione del bilancio del Consiglio regionale che non ha necessità di attingere a tale quota per la copertura di debiti fuori bilancio e per la salvaguardia degli equilibri di bilancio. (...)”.

L’operazione sopra descritta merita alcune precisazioni, in quanto suscettibile di determinare una commistione tra lo strumento concretamente utilizzato (ricorso al fondo speciale) e quello indicato come fonte delle disponibilità finanziarie della copertura (avanzo libero di amministrazione), istituti caratterizzati da finalità e regole applicative differenti.

Più in dettaglio, l’art. 42, c. 6, del d.lgs. n. 118/2011 consente indubbiamente di utilizzare la quota libera dell’avanzo di amministrazione dell’esercizio precedente - accertato con l’approvazione del rendiconto - nel rispetto dei vincoli di destinazione, con provvedimento di variazione di bilancio, secondo un ordine di priorità predeterminato legislativamente; nell’ambito di tale “elenco” figura anche la possibilità di impiego per il finanziamento delle spese correnti a carattere non permanente³⁵, dopo aver naturalmente verificato l’insussistenza di ulteriori esigenze prioritarie (ossia, la copertura dei debiti fuori bilancio; i provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio previsti dalla legislazione vigente, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; il finanziamento di spese di investimento). Gli oneri di cui alla legge in esame, essendo riconducibili nell’alveo delle spese correnti a carattere non permanente, avrebbero ben potuto trovare copertura nell’applicazione della quota libera dell’avanzo al bilancio previsionale 2020-2022, nei termini anzidetti.

Dall’esame della l.r. n. 53/2020, della relazione tecnico-finanziaria e della delibera del Consiglio regionale n. 35/2020 (e relativi allegati) sembrerebbe invece che la tecnica di

³⁵ Per il periodo emergenziale, si v. l’art 109 del d.l. n. 18/2020.

copertura sia stata garantita con una modalità diversa. Con delibera di assestamento del bilancio di previsione 2020-2022, la quota di avanzo libero, accertata con l'approvazione del rendiconto, è stata utilizzata per integrare il fondo speciale per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi *una tantum* del Consiglio regionale per spese correnti, ex art. 49, c. 1, D. Lgs. n. 118/2011, Missione 20/Programma03/Titolo01. Ciò comporta che la quota libera dell'avanzo diviene una modalità di "alimentazione" del fondo, ma non è direttamente il "mezzo" di copertura dell'onere della l.r. n. 53/2020.

A conforto di ciò, l'art. 6 della l.r. n. 53/2020 dispone che *"per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge per la sola annualità 2020 si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2020-2021-2022 del Consiglio regionale, esercizio 2020, di cui alla Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 3 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per l'importo totale di euro 1.556.719,50"*; tale fondo, secondo quanto rappresentato nella relazione tecnico-finanziaria *"presenta una disponibilità complessiva pari ad euro 5.255.175,90 a seguito della richiamata deliberazione n. 35 del 9 giugno 2020 "Bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale per il triennio 2020-2021-2022 - 3° variazione - Assestamento di bilancio."*

Al fine di valutare la correttezza della tecnica di copertura impiegata deve pertanto farsi riferimento alle modalità di utilizzo proprie del fondo speciale ex art. 49. Come più volte osservato nel corso della presente relazione, i fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 ed ex art. 15 della l.r. n. 1/2015 possono essere impiegati come modalità di copertura solo con riguardo alle proposte di legge "comprese" nell'elenco allegato al bilancio previsionale e a quelli "non comprese" purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura.

Dall'esame della documentazione versata in atti, il Magistrato istruttore rilevava l'impossibilità di effettuare tale verifica per indisponibilità dell'elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2020 del Consiglio regionale; inoltre, la relazione tecnico-finanziaria non forniva alcuna precisazione in merito alla ulteriore modalità di utilizzo del fondo speciale prevista dall'art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015. Il Magistrato istruttore richiedeva (prot. 4932) chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell'elenco delle proposte di legge correlate all'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali; venivano altresì richieste delucidazioni in merito alle ragioni dell'avvenuta costituzione, nel bilancio del Consiglio regionale, di due fondi speciali (ossia, fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del

Consiglio regionale e fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio). In esito a tale richiesta, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022; veniva altresì precisato che le leggi approvate nel corso dell'esercizio 2020 avevano trovato direttamente la loro copertura finanziaria nei fondi speciali di cui all'art. 49, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, non avendo fatto ricorso alla facoltà, riconosciuta dall'art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Da ultimo, in merito alle motivazioni sottese all'avvenuta istituzione dei due fondi, è stato chiarito che il fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale è stato *"costituito per dare evidenza al disposto dell'articolo 42 comma 10 del decreto legislativo 118/2011"*; l'altro fondo è stato, invece, *"appositamente costituito per dare evidenza al disposto dell'articolo 42 comma 6 lettera D) per il finanziamento di interventi legislativi inerenti spese correnti a carattere non permanente"*.

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore nazionale e regionale. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e 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 nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottratti all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea

con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati per la quantificazione dell'onere.

L.R. n. 53	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 3	SI	€ 1.556.719,50	€ 1.556.719,50				
Totale		€ 1.556.719,50	€ 1.556.719,50	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.20 LR 10 luglio 2020, n. 58

La l.r. n. 58/2020 *“Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative alla chiusura del “Ponte degli Alberghi” e del “Ponte dei Mandrini” nel territorio della Provincia di Pistoia”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 15 luglio 2020, n. 68, consta di n. 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

La legge regionale è volta a fronteggiare la situazione di crisi economica e le conseguenze negative nell'ambito occupazionale e socioeconomico, derivanti dalla chiusura al traffico veicolare del Ponte dei Mandrini e del Ponte degli Alberghi, mediante il riconoscimento di un sostegno finanziario in favore delle attività economiche e produttive aventi sede operativa nella zona dei territori interessati da dette chiusure. Le disposizioni legislative individuano i presupposti per poter accedere ai sostegni nonché i criteri di determinazione del contributo, rinviando ad una successiva delibera della Giunta regionale la definizione delle modalità di determinazione del contributo - sulla scorta dei criteri fissati dalla legge - nonché dell'iter procedurale per la richiesta. Viene altresì specificato che il sostegno è concesso nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato (*de minimis*).

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 150.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in

bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell’*incipit* della stessa, l’onere venga ascritto alla categoria “spese a carattere annuale o pluriennale” ex art. 13, co. 1, *lett. b)*, della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un’articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all’art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

L’art. 2 della l.r. n. 58/2020 quantifica l’onere derivante dall’attuazione della legge in euro 150.000,00 per l’anno 2020. Nella relazione tecnico-finanziaria, parte “Analisi quantitativa”, viene dato conto del procedimento di quantificazione degli oneri. Più in particolare, viene rappresentato di aver reperito dalle amministrazioni locali interessate i dati in merito al numero di imprese potenzialmente danneggiate dalla chiusura dei ponti (i.e., circa 200 attività), ipotizzando che solo la metà di queste ultime richiederà il contributo - attesi i limiti posti dalla norma per accedervi - e che la diminuzione di fatturato ammonti a euro 3.000,00 cadauna. La Regione ha dunque stimato che beneficeranno del contributo n. 100 imprese, cui riconoscere un contributo pari a euro 1.500,00 ciascuna, attesa la previsione di legge per cui l’importo del contributo non può superare il 50% della perdita del fatturato.

Tali oneri sono coperti mediante l’utilizzo di somme accantonate al “fondo di riserva per spese impreviste” ex art. 48 del d.l.gs. n. 118/2011. A tal fine, il citato art. 2 dispone la copertura degli oneri finanziari mediante variazione al bilancio di previsione 2020/2022 - annualità 2020, per competenza e cassa, in diminuzione per euro 150.000,00 della Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 01 “Fondi di riserva”, Titolo 1 “Spese correnti” (fondo spese impreviste) ed aumento, di pari importo, della Missione 14 “Sviluppo economico e competitività”, Programma 01 “Industria, PMI e artigianato”, Titolo 1 “Spese correnti”.

Tale mezzo di copertura appare in linea con la giurisprudenza costituzionale sull’utilizzo del fondo medesimo (*ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 190/2014 e n. 28/2013). Inoltre, le tipologie di spesa derivante dall’erogazioni di contributi straordinari sono riconducibili tra quelle indicate all’Allegato F (*elenco spese - fondo spese impreviste*) al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di copertura dell'onere sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost., ex art. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e dell'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011. Parimenti a quanto, più volte, rilevato nell'ambito della presente relazione, permangono, invece, talune criticità in merito al procedimento di quantificazione degli oneri, stante la estrema sinteticità della motivazione offerta, non suffragata da adeguate evidenze in merito ad elementi determinanti (ad esempio, le modalità di calcolo del fatturato e delle perdite conseguenti alla chiusura della viabilità). Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, il procedimento di stima degli oneri finanziari.

L.R. n. 58	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 150.000,00	€ 150.000,00				
Totale		€ 150.000,00	€ 150.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.21 LR 10 luglio 2020, n. 59

La l.r. n. 59/2020 *“Intervento straordinario ed urgente per fronteggiare le gravi conseguenze economiche relative al crollo del Viadotto di Albiano sul Fiume Magra che collega l'abitato di Santo Stefano di Magra (SP) con l'abitato del Comune di Aulla (MS)”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 15 luglio 2020, n. 68, consta di n. 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

La legge è volta a fronteggiare la situazione di crisi economica conseguente al crollo del Viadotto di Albiano sul Fiume Magra mediante il riconoscimento di un sostegno finanziario in favore delle attività economiche e produttive extra-agricole aventi sede operativa nella frazione di Albiano Magra nel comune di Aulla. Le disposizioni legislative individuano i presupposti per poter accedere al contributo e i criteri di determinazione dello stesso, rinviando ad una successiva delibera della Giunta regionale la definizione delle modalità di quantificazione del contributo - sulla scorta dei criteri fissati dalla legge - nonché dell'iter procedurale per richiederlo. Viene specificato che il sostegno è concesso nel rispetto della normativa europea in materia di aiuti di Stato (*de minimis*).

Sotto il profilo della “morfologia giuridica”, l’onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 150.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell'*incipit* della stessa, l’onere venga ascritto alla categoria “spese a carattere annuale o pluriennale” ex art. 13, co. 1, *lett. b*), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un’articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all’art. 21, co. 5 della l. n. 196/2009.

L’art. 2 della l.r. n. 59/2020 quantifica l’onere derivante dall'attuazione della legge in euro 150.000,00 per l’anno 2020. Nella relazione tecnico-finanziaria viene dato brevemente conto del procedimento di quantificazione degli oneri. Più in particolare, viene rappresentato che - sulla base delle indagini condotte dagli enti locali interessati - è stato individuato un numero di circa 50 imprese, quali possibili richiedenti il contributo; inoltre, la relazione *de qua* precisa che, ipotizzando altresì un “*significativo impatto economico per le attività destinarie, lo stanziamento di euro 150.000,00 consentirebbe di riconoscere un importo medio di sostegno finanziario pari a euro 3.000,00 per ogni impresa, assegnabile quindi alle attività economiche e produttive che hanno subito danni per almeno 6.000,00 euro. Si tratta di dati ipotetici anche alla luce del fatto che non è ancora nota la data in cui sarà ripristinata la normale viabilità, che comunque non appare imminente*”.

La copertura finanziaria dei suddetti oneri viene reperita - attraverso le opportune variazioni al bilancio di previsione 2020-2022, anno 2020 - per euro 30.000,00 mediante l’utilizzo di somme accantonate al “fondo di riserva per spese impreviste” ex art. 48 del d.l.gs. n. 118/2011 e per la restante parte, pari a euro 120.000,00, mediante l’utilizzo di somme stanziare nell’ambito di altra Missione (Missione 11 - Soccorso civile). A tal riguardo, la relazione tecnico- finanziaria ha cura di specificare che “*relativamente al citato importo di euro 120.000,00 attualmente stanziato sulla Missione 11, Programma 02, Titolo 1 del bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2020, (...) trattasi di minori spese realizzate rispetto alla cifra massima di spesa autorizzata dall’art. 28 della l.r. 65/2019 “Misure economiche a sostegno della popolazione e delle attività economiche e produttive colpite dagli eventi del 27 e 28 luglio 2019”*: si ritiene di poter finalizzare agli obiettivi della presente proposta

di legge tali risorse, risultate eccedenti rispetto all'attuazione di quanto previsto dal citato art. 28 fino alla suddetta somma di euro 120.000,00, in quanto risultano già essere state ricevute tutte le richieste di contributo dai potenziali beneficiari e conseguentemente accantonate le relative risorse a totale copertura delle richieste pervenute".

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tipologia di copertura impiegata sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost., agli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e al d.lgs. n. 118/2011. Invero, le tipologie di spesa derivante dall'erogazioni di contributi straordinari sono riconducibili tra quelle indicate all'Allegato F (*elenco spese - fondo spese impreviste*) al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019. L'utilizzo del fondo spese impreviste è avvenuto in linea a quanto disposto dagli artt. 48, c. 2, del d.lgs. n. 118/2011 e agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* Corte cost., sentenze, n. 190/2014; n. 28/2013). Sarebbe stato tuttavia opportuno dare conto, nella relazione tecnico-finanziaria, delle verifiche effettuate per accertare la capienza del fondo stesso.

Parimenti, può ritenersi conforme all'art. 17 cit. nonché ai principi elaborati dalla Corte costituzionale, la copertura mediante riduzione di precedente autorizzazione di spesa; nella relazione finanziaria vengono difatti espressamente menzionati i programmi di bilancio interessati dalla variazione compensativa, con indicazione della quota parte non ancora impegnata e delle ragioni di tale mancato impegno.

Il Collegio ritiene invece sussistano talune criticità riguardo al procedimento di quantificazione degli oneri, stante l'estrema sinteticità della motivazione offerta. Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria, la stima degli stessi appare essere stata effettuata secondo un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il *quantum* massimo erogabile (euro 150.000,00), l'importo del contributo spettante alla singola azienda viene determinato a cascata. Si richiama l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente determinato; ciò finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

Per completezza, si osserva altresì che la relazione tecnico-finanziaria prevede che l'incentivo sia riconosciuto a favore delle attività economiche e produttive extra-agricole aventi sede operativa nei comuni di Aulla, Bagnone, Casola in Lunigiana, Comano, Filattiera, Fivizzano,

Fosdinovo, Licciana Nardi, Mulazzo, Podenzana, Tresana, Villafranca in Lunigiana, Zeri e Pontremoli, contrariamente alle previsioni normative recate dalla l.r. n. 59/2020, che prevedono il contributo a favore delle sole attività economiche e produttive extra-agricole aventi sede operativa nella frazione di Albiano Magra nel comune di Aulla. Tale circostanza - derivante molto probabilmente da un mancato aggiornamento della relazione tecnico-finanziaria - potrebbe incidere sul procedimento di quantificazione degli oneri, considerato che tra le 50 imprese - individuate nella relazione tecnico-finanziaria come potenziali beneficiari - ben 25 hanno sede operativa nel comune di Aulla.

Si richiama l'attenzione sull'importanza di redigere, in modo analitico, la relazione tecnico-finanziaria, curandosi di aggiornarne il contenuto nell'ambito dell'iter legislativo; parimenti è necessario che il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari sia ancorato a rigorosi criteri e metodologie di stima.

L.R. n. 59	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 150.000,00	€ 30.000,00	€ 120.000,00			
Totale		€ 150.000,00	€ 30.000,00	€ 120.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.22 LR 15 luglio 2020, n. 60

La l.r. n. 60/2020 "Attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana. Modifiche alla l.r. 26/2009" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 17 luglio 2020, n. 69, consta di n. 37 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo modifica la l.r. 26 del 22 maggio 2009 "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana" al fine di qualificare maggiormente gli interventi della Regione a favore dei toscani nel mondo, in un'ottica di semplificazione dei processi e riduzione dei costi. A tal fine, viene abrogato l'art. 34 ("Assemblea dei toscani nel mondo") e viene modificato l'art. 36, mediante la sostituzione del "Comitato direttivo dei toscani nel mondo" con il "Consiglio dei toscani nel mondo"; viene inoltre introdotta la consultazione telematica, quale modalità ordinaria di interazione con gli organi istituzionali della Regione e abrogato l'art. 40 "Rimborsi spese", che disciplinava la spesa e i gettoni di presenza per gli organismi di

rappresentanza. Al fine di adeguare l'ordinamento regionale alle disposizioni europee, viene altresì dettata una nuova disciplina per la legge europea regionale e per il recepimento degli atti dell'Unione Europea, oltre a specificare le competenze in materia di notifiche.

Durante l'iter legislativo sono stati presentati ed approvati 4 emendamenti volti ad aggiornare il disegno di legge alla luce della promulgazione della legge regionale n. 82 del 30 dicembre 2019 *"Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione Europea. Modifiche alla l.r. 26/2009"*. In particolare, l'emendamento n. 4 è stato dettato dalla necessità di adeguare le risorse a copertura delle spese stimate rispetto alle disponibilità del bilancio relative alle annualità 2020, 2021 e 2022; la relazione tecnico-finanziaria è stata conseguentemente aggiornata nella parte in cui sono indicate le modalità di copertura, originariamente individuate nelle risorse già disponibili nel bilancio di previsione 2017/2019.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere ex art. 27 della l.r. n. 60/2020 presenta, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, le caratteristiche proprie dell'"adeguamento al fabbisogno".

A diversa conclusione sembrerebbe, invece, pervenire la relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che la l.r. n. 60/2020 *"prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c, l.r. 1/2015)"*; tale descrizione sembrerebbe, dunque, ricondurre l'onere alla tipologia "onere inderogabile". La differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 35 della l.r. n. 60/2020 - che modifica l'art. 58 della l.r. n. 26/2009 - stima gli oneri derivanti dall'attuazione del nuovo art. 36 della l.r. n. 26/2009 in euro 15.000,00 per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022. La relazione tecnico-finanziaria espone il procedimento di quantificazione degli oneri. L'estrema sinteticità dei dati forniti non consente di apprezzare compiutamente l'iter seguito (ad esempio, nell'indicazione dei costi di vitto e alloggio dei partecipanti al Consiglio dei toscani nel mondo), essendo i dati relativi alle spese da rimborsare semplicemente inseriti in una tabella, con la sola specificazione che questi si basano sulla pregressa esperienza.

La relazione tecnico-finanziaria dà altresì conto che gli oneri a regime sono stimati in euro 15.000,00 l'anno.

L'art. 35 dispone che alla copertura degli oneri finanziari, per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022, si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020 - 2022.

A tal fine, al bilancio di previsione 2020 - 2022 sono apportate, per l'anno 2020, 2021 e 2022, le seguenti variazioni di uguale importo rispettivamente per competenza e cassa e di sola competenza: in diminuzione per euro 15.000,00 della Missione 19 "Relazioni internazionali", Programma 01 "Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo", Titolo 1 "Spese correnti" ed aumento, di pari importo, della Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 03 "Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato", Titolo 1 "Spese correnti". Gli oneri a regime sono invece coperti mediante rinvio al bilancio. Sul punto, va precisato che la relazione tecnico-finanziaria non contiene informazioni di dettaglio sulle verifiche effettuate per accertare la capienza dei capitoli incisi dalle operazioni di copertura.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009, ferma restando la necessità di esporre in maniera più analitica le metodologie e i criteri impiegati per la stima dell'onere.

In merito ai mezzi di copertura, si osserva che gli stessi appaiono, in linea generale, coerenti con le modalità individuate dall'art. 17, c. 1, lett. b), della l. n. 196/2009. Si richiama altresì l'attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, le operazioni effettuate per verificare la capienza dei capitoli. Corretta appare, infine, la copertura degli oneri a regime mediante rinvio alle successive leggi di bilancio.

L. R. n. 60	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art. 27	SI	€ 15.000,00		€ 15.000,00			
Anno 2021							
Art. 27	SI	€ 15.000,00		€ 15.000,00			
Anno 2022							
Art. 27	SI	€ 15.000,00		€ 15.000,00			
Totale 2020-2022		€ 45.000,00	€ 0,00	€ 45.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Artt. 27	SI	€ 15.000,00				€ 15.000,00	

6.4.23 L.R. 15 luglio 2020, n. 61

La l.r. n. 61/2020 “*Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994*” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 17 luglio 2020, n. 69, consta di n. 37 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. In sede istruttoria, il Consiglio regionale ha provveduto a trasmettere gli emendamenti presentati ed approvati nel corso dell’*iter* legislativo³⁶.

Il testo legislativo modifica alcune disposizioni della l.r. n. 3/1994 recante “*Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”*”, in particolare in materia di gestione e tutela della fauna selvatica e la corretta gestione del territorio a fini faunistici venatori. Al fine di garantire maggior efficacia all’azione amministrativa, la l.r. n. 61/2020: *i)* prevede la possibilità di avvalersi di soggetti terzi per lo svolgimento di alcune funzioni (art. 2); *ii)* interviene sulle funzioni degli ambiti territoriali di caccia (art. 10); *iii)* istituisce un fondo di rotazione regionale, per garantire continuità agli ATC nei casi di difficoltà finanziaria dovuta a casi eccezionali (art. 11), ed un comitato scientifico di esperti per analizzare le dinamiche delle popolazioni, in modo da determinare la consistenza faunistica ai fini di una corretta gestione della stessa; *iv)* comporta una riduzione delle entrate regionali pari ad euro 450.000,00 annue.

³⁶ Per completezza corre d’obbligo di dar conto che la Presidenza del Consiglio dei ministri ha sollevato la questione di legittimità costituzionale degli artt. 24 e 30 della l.r. n. 61/2020 per violazione dell’art. 117, c. 2, lett. s) Cost., ritenendo che le due disposizioni si pongano in contrasto con la normativa nazionale di riferimento contenuta nella l. n. 157/1992, la quale costituisce il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica (Corte cost. sentenza, n. 233/2010).

Durante l'iter legislativo sono stati presentati ed approvati gli emendamenti n. 7843/2.6, 78465/2.6 e 7872/2.6, uno dei quali di modifica della norma finanziaria.

Le disposizioni della legge regionale sono per la maggior parte prive di oneri, attesa la natura di norme ordinamentali-regolatorie o in quanto non suscettibili di determinare oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale rispetto alla legislazione previgente; diversamente, altre previsioni sono suscettibili di determinare effetti finanziari.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la legge prevede una pluralità di oneri. Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria riconduce le spese scaturenti dalla l.r. 61/2020 alle seguenti categorie: "spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali (art. 13, comma 1, lett. a) l.r. n. 1/2015)" e "spese a carattere annuale o pluriennale (art. 13, comma 1, lett. b) l.r. n. 1/2015)". Inoltre, afferma che la legge varia il gettito delle entrate (art. 13, c. 1, lett. d), l.r. n. 1/2015).

In merito alla quantificazione degli oneri, l'art. 37 della l.r. n. 61/2020 – che modifica l'art. 63 bis della l.r. n. 3/1994 – stima gli oneri derivanti dall'attuazione delle nuove disposizioni come segue: i) euro 75.000,00 annui nel triennio 2020/2022 per gli oneri ex artt. 5 bis e 12, c. 1 bis, della l.r. n. 3/1994 (come inseriti – rispettivamente – dagli artt. 2 e 10 della l.r. n. 61/2020); ii) euro 25.000,00 annui nel triennio 2020/2022 per gli oneri ex art. 12 bis della l.r. n. 3/1994 (come inserito dall'art. 11 della l.r. n. 60/2020); iii) euro 450.000,00 annui nel triennio 2020/2022 per le minori entrate ex art. 13 ter della l.r. n. 3/1994 (come modificato dall'art. 13 l.r. n. 61/2020); iv) euro 40.000,00 per l'anno 2020 ed euro 5.000,00 l'anno a partire dal 2021 per gli oneri ex art. 34, c. 3 ter l.r. n. 3/1994 (come inserito dall'art. 28 l.r. n. 61/2020).

La relazione tecnico-finanziaria descrive il procedimento di quantificazione degli oneri. Con specifico riferimento agli oneri conseguenti all'applicazione del nuovo art. 5 bis (Esercizio funzioni con soggetti terzi), la stima, pari a euro 35.000,00 annui, è stata effettuata "tenendo conto dei costi sostenuti dai soggetti terzi nell'annualità 2019 ad esempio per la promozione della cultura della sicurezza". Sul punto, si rileva che la quantificazione degli oneri secondo un modello esperienziale o, comunque, di costo storico, presuppone l'omogeneità dei dati affinché gli stessi siano significativi. Nel caso di specie, desta perplessità il riferimento ad una sola annualità (2019) e ad uno specifico settore (cultura della sicurezza), il quale, tra l'altro, non esaurisce l'ambito applicativo della norma.

Gli oneri derivanti dall'attuazione del nuovo comma 1 *bis* dell'art. 12 della l.r. n. 3/1994 (i.e., possibilità della Giunta regionale di contribuire alla realizzazione di centri di sosta e alla stipula di convenzioni con centri di lavorazione delle carni), pari a euro 40.000,00, sono stati quantificati " ... *tenendo conto della spesa stimata per un singolo centro di sosta, pari a euro 20.000,00 e considerando quindi di realizzare e contribuire annualmente alla creazione di n. 4 centri di sosta, con una percentuale di cofinanziamento pari al massimo al 50%*". Tale affermazione appare generica e non sufficientemente suffragata dall'evidenza; inoltre, in merito al numero di centri di sosta da creare annualmente, la relazione tecnico-finanziaria non dà conto delle spese - ancorché eventuali - derivanti dalla stipula di convenzioni con centri di lavorazione carni.

Per quanto concerne il fondo di rotazione per il supporto finanziario degli ambiti territoriali di caccia di cui al nuovo art. 12 *bis* l.r. n. 3/1994, gli oneri vengono indicati in euro 25.000,00 annui (75.000,00 nel triennio), senza fornire alcuna precisazione sul procedimento di quantificazione della spesa. Parimenti, nella relazione che accompagna l'emendamento introduttivo del comma 3 *ter* dell'art. 34 della l.r. 3/1994 (i.e., istituzione presso la Giunta regionale di un portale per il registro degli anelli rilasciati), non viene offerta alcuna indicazione in merito alla quantificazione degli oneri conseguenti.

Con riferimento, infine, agli oneri, in termini di minori entrate, ex art. 13 *ter* della l.r. n. 3/1994, la relazione tecnico-finanziaria precisa che la novella legislativa determina il dimezzamento delle entrate regionali derivanti dalla restituzione al bilancio regionale delle somme versate dai cacciatori agli ambiti territoriali di caccia a titolo di quota di iscrizione; è altresì esposto il criterio di calcolo dell'onere.

L'art. 37 dispone la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della l.r. n. 61/2020. Più in dettaglio, gli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 5 *bis* e 12, c. 1 *bis* l.r. n. 3/1994 (come inseriti - rispettivamente - dagli artt. 2 e 10 l.r. n. 61/2020), dell'art. 12 *bis* l.r. n. 3/1994 (come inserito dall'art. 11 l.r. n. 61/2020) e dell'art. 34, c. 3 *ter* l.r. n. 3/1994 (come inserito dall'art. 28 l.r. n. 61/2020) sono coperti nell'anno 2020 in parte mediante ricorso al fondo speciale per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi, in parte mediante risorse disponibili in bilancio; per gli anni 2021/2022 gli oneri vengono coperti integralmente mediante il suddetto fondo speciale, mentre per gli oneri oltre il triennio viene rinviato ai successivi bilanci (ad esclusione di quelli derivanti dall'art. 12 *bis* istitutivo del fondo di rotazione).

Gli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 13ter l.r. n. 3/1994 (come modificato dall'art. 13 l.r. n. 61/2020) sono, invece, coperti “... attraverso riduzione delle previsioni di spesa relative alla l.r. 1/2006 che disciplina gli interventi regionali in materia di agricoltura e sviluppo rurale in senso lato; in particolare si tratta di stanziamenti autonomamente determinati con legge di bilancio e comprimibili in quanto relativi a interventi di carattere discrezionale”.

In merito alle tipologie di copertura impiegate, si evidenzia il corretto utilizzo del fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011; la legge figura, infatti, nell'elenco di cui all'Allegato G) al bilancio di previsione 2020/2022 della Regione per l'importo corretto (i.e., 100.000,00 euro per ciascuna annualità 2020, 2021 e 2022).

Diversamente, per la copertura degli oneri ex art. 34, c. 3 ter l.r. n. 3/1994 (come inserito dall'art. 28 l.r. n. 61/2020), la relazione tecnico-finanziaria non dà evidenza delle operazioni di riduzione di precedenti autorizzazioni di spese effettuata né delle verifiche sulla disponibilità residue.

Da ultimo, con riguardo alla copertura delle minori entrate, si osserva che la riduzione delle precedenti autorizzazioni di spesa non appare pienamente in linea con gli orientamenti della Corte costituzionale in quanto tale riduzione deve sempre essere espressa e analiticamente quantificata, in modo da essere idonea a compensare esattamente gli oneri derivanti dalla nuova disposizione legislativa.

Inoltre, con riferimento alla copertura per l'anno 2020, si osserva come non sia stata data espressa indicazione della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria idonea a consentire lo storno di risorse mediante variazione di bilancio. Corretta appare invece la copertura delle spese oltre il triennio mediante rinvio alle successive leggi di bilancio (art. 38 d. lgs. n. 118/2011).

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione degli oneri non possa ritenersi pienamente al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

Si richiama l'attenzione sulla necessità di redigere le relazioni tecnico-finanziarie in modo più analitico, dando contezza dei criteri e delle metodologie impiegate per stimare gli oneri finanziari.

L.R. n. 61	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art. 2	SI	€ 35.000,00	€ 35.000,00				
Art. 10	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Art. 11	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00				
Art. 13	SI	€ 450.000,00		€ 450.000,00			
Art. 28	si	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Anno 2021							
Art. 2	SI	€ 35.000,00	€ 35.000,00				
Art. 10	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Art. 11	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00				
Art. 13	SI	€ 450.000,00		€ 450.000,00			
Art. 28	SI	€ 5.000,00		€ 5.000,00			
Anno 2022							
Art. 2	SI	€ 35.000,00	€ 35.000,00				
Art. 10	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Art. 11	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00				
Art. 13	SI	€ 450.000,00		€ 450.000,00			
Art. 28	SI	€ 5.000,00		€ 5.000,00			
Totale 2020-2022		€ 1.700.000,00	€ 300.000,00	€ 1.400.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
	SI	€ 75.000,00				x	
Art. 13	SI	€ 450.000,00				x	

6.4.24 L.R. 21 luglio 2020, n. 63

La l.r. n. 63/2020 “Disposizioni in materia di decorrenza degli incarichi dirigenziali, commissioni di concorso, termini di validità delle graduatorie concorsuali e azioni positive. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 38/2019 e 4/2008” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 24 luglio 2020, n. 72, consta di n. 20 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. In sede istruttoria, la Regione ha integrato la documentazione, trasmettendo l’emendamento presentato e approvato nel corso dell’iter legislativo.

La legge regionale interviene su precedenti disposizioni in materia di personale³⁷, al fine di garantire la coerenza dell’ordinamento regionale con i principi sanciti dalla normativa

³⁷ Sono oggetto di modifica: la legge regionale 5 febbraio 2008, n. 4 (Autonomia dell’Assemblea legislativa regionale), la legge regionale 8 gennaio 2009, n. 1 (Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale) ed infine la legge regionale 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009).

nazionale, mantenere i livelli di efficienza delle strutture organizzative - assicurandone la continuità di funzionamento in aderenza al principio di buon andamento della pubblica amministrazione - e garantire le pari opportunità tra uomini e donne nonché l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, nell'accesso al lavoro e nella determinazione delle condizioni di lavoro. In particolare, il testo legislativo disciplina: i requisiti per l'accesso alla dirigenza (art. 1); la durata dell'incarico del Direttore generale, dei direttori e dei responsabili di settore (artt. 3 e 4); l'incarico di membro e presidente della commissione di concorso nonché degli eventuali comitati di vigilanza (art. 5); il piano delle azioni positive (artt. 11, 12, 13); la durata di vigenza delle graduatorie (artt. 15 e 16).

Durante l'iter legislativo è stato approvato un emendamento che dispone modifiche anche alla l.r. n. 4/2008 (Autonomia dell'Assemblea legislativa regionale), al fine di garantire un miglior coordinamento tra questa e la l.r. n. 1/2009, attesa la presenza, in entrambe le leggi, di analoghe disposizioni di carattere organizzativo.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la legge prevede oneri rimodulabili non predeterminati legislativamente che sono quantificabili tenendo conto delle esigenze dell'amministrazione. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie dell'"adeguamento al fabbisogno". Nella relazione tecnico-finanziaria non viene dato conto della qualificazione giuridica degli oneri finanziari.

L'art. 19 della l.r. n. 63/2020 stima gli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 24, c. 2, lett. e) ed f), della l.r. n. 1/2009 - come sostituite dall'articolo 6, c. 1, l.r. n. 63/2020 - in euro 191.000,00 per l'anno 2020 ed euro 77.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022. La relazione tecnico-finanziaria espone, in modo dettagliato, i criteri e la metodologia seguita per stimare gli oneri; vengono altresì quantificati gli oneri finanziari a regime in euro 77.000,00.

L'art. 19 della l.r. n. 61/2020 dispone la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione del disposto normativo mediante ricorso a risorse già previste negli stanziamenti della Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 10 "Risorse umane", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020- 2022, rinviando alla legge di bilancio per gli esercizi successivi. La relazione tecnico-finanziaria non contiene alcun riferimento alle verifiche effettuate per attestare la capienza sui capitoli.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

In merito ai mezzi di copertura, si osserva, invece, che gli stessi non appaiono pienamente coerenti con le modalità individuate dall'art. 17. Sul punto la giurisprudenza costituzionale e contabile è granitica nel ritenere che non è consentita la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi dell'art. 17 c. 1, lett. b), della l. n. 196/2009, non si provveda - contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura - a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso (cfr. *ex plurimis* Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 77/2021/RQ). Si richiama l'attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, l'operazione di copertura nella relazione tecnico-finanziaria. Corretta appare invece la copertura degli oneri a regime mediante rinvio alle successive leggi di bilancio.

Da ultimo, sebbene esuli dalla presente relazione ogni valutazione circa il rispetto dei criteri di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, si rammenta che la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel pieno rispetto del quadro costituzionale di cui all'art. 117, anche in ragione dei potenziali riflessi sul principio di copertura ex art. 81 Cost (*ex plurimis* Corte cost., sentenza, n. 196/2018).

L. R. n. 63	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art. 6	SI	€ 191.000,00		€ 191.000,00			
Anno 2021							
Art. 6	SI	€ 77.000,00		€ 77.000,00			
Anno 2022							
Art. 6	SI	€ 77.000,00		€ 77.000,00			
Totale 2020-2022		€ 345.000,00	€ 0,00	€ 345.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Art. 6	SI	€ 77.000,00				€ 77.000,00	

6.4.25 L.R. 23 luglio 2020, n. 66

La l.r. n. 66/2020 “*Disposizioni in materia di funzione di ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 80/2012*” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 29 luglio 2020, n. 73, consta di n. 7 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo interviene sulla l.r. del 27 dicembre 2012 n. 80 (Trasformazione dell’ente Azienda regionale agricola di Alberese in ente Terre regionali toscane. Modifiche alla l.r. 39/2000, alla l.r. 77/2004 e alla l.r. 24/2000) a seguito del trasferimento all’ente Terre regionali toscane delle quote sociali della Società agricola Suvignano s.r.l., proprietaria dell’omonima azienda agricola, da parte dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC). Le modifiche si rendono necessarie al fine di attribuire espressamente questa ulteriore funzione all’ente, adeguandone conseguentemente la struttura organizzativa, in particolare ridefinendo i suoi rapporti con la Regione. Viene inoltre disposto che le aziende agricole e le superfici agricole e forestali di proprietà della Regione, rientranti nel perimetro dell’Ente parco regionale della Maremma, siano assegnate in gestione al medesimo Parco, il quale, per lo svolgimento delle attività agro-silvo-pastorali, si avvale dell’ente Terre regionali toscane; a tal fine, è prevista la stipula di una convenzione tra la Regione e l’ente parco regionale della Maremma (art. 3). La legge regionale reca altresì norme transitorie per l’approvazione degli indirizzi agli enti per la gestione operativa unitaria delle aziende agricole regionali, prevenendo la rimodulazione della dotazione organica dell’Ente Terre a seguito della quale saranno attuate le procedure per la copertura dei posti effettivamente scoperti (art. 6, c. 3).

In via preliminare, va rilevato che la legge regionale e la relazione tecnico-finanziaria qualificano come onere espresso solo quello derivante dall’attuazione della disposizione di cui al citato art. 6, c. 3. Nessuna precisazione viene invece fornita con riguardo alla previsione contenuta nell’art. 3 (*Gestione della proprietà della Regione all’interno del perimetro dell’Ente parco regionale della Maremma. Inserimento dell’art. 2ter nella l.r. 80/2012*). Sul punto, si osserva che tale norma potrebbe potenzialmente essere foriera di ulteriori oneri, rispetto a quelli già considerati nell’art. 6, disponendo il trasferimento di una funzione della Regione Toscana (i.e., la gestione di proprietà della Regione all’Ente parco Maremma) all’Ente parco regionale della Maremma. L’art. 19, c. 1, della l. n. 196/2009 statuisce, infatti, che “*le leggi e i provvedimenti che comportano*

oneri... 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". In sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *"l'art. 3 della LR 66/2020 (...) è stato introdotto durante l'iter consiliare e la relazione tecnico-finanziaria non è stata aggiornata. Da tale disposizione in ogni caso non si attendono oneri aggiuntivi a carico dei tre soggetti coinvolti (Regione, Parco Maremma e Ente Terre regionali) in quanto l'obiettivo della legge, ferma restando la proprietà dei beni in capo alla Regione, è quello di perseguire una più organica ed efficiente gestione degli stessi all'interno del quadro delle competenze dei vari enti"*.

Preso atto dei chiarimenti forniti, permangono dubbi sulla neutralità finanziaria della previsione. Si ribadisce l'importanza di dare concreta attuazione alla previsione di cui all'art. 17, c. 2, lett. d) della l.r. n. 1/2015. La relazione tecnico-finanziaria avrebbe, pertanto, dovuto dare contezza degli eventuali effetti finanziari della disposizione o esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi in conformità a quanto prescritto dall'art. 17, lett. d), della l.r. n. 1/2015. Tale obbligo, come noto, sussiste anche per le previsioni introdotte con emendamenti approvati durante l'iter legislativo.

Con riguardo, invece, all'onere derivante dall'attuazione del citato art. 6, c. 3, sotto il profilo della "morfologia giuridica", esso è da ricondursi nell'alveo delle spese continuative obbligatorie; pertanto, secondo la ripartizione ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, presenta le caratteristiche proprie dell'"onere inderogabile", ossia di spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, fissati dalla legge ovvero da altri atti normativi tra le quali figurano anche le cosiddette spese obbligatorie (i.e., spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa). In tal senso, depone anche la relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 7 della l.r. n. 66/2020 stima gli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 6, c. 3, in euro 225.000,00 per l'anno 2020 e in euro 450.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022. La relazione tecnico-finanziaria espone la metodologia seguita; viene altresì stimato l'onere finanziario a regime in euro 450.000,00.

In punto di quantificazione, in primo luogo, va rilevato un disallineamento tra la disposizione di cui all'art. 7 della legge citata, la quale considera quale orizzonte previsionale di bilancio il

periodo 2020-2022, e la relazione tecnico- finanziaria, la quale invece fa riferimento al bilancio previsionale 2019-2021. Tale discrasia si può comunque ritenere nella sostanza superata, considerato che l'onere a regime è stato comunque stimato in euro 450.0000,00 che corrisponde a quello quantificato a decorrere dall'anno 2020. Si ribadisce, tuttavia, la necessità di redigere le relazioni tecnico-finanziarie con maggiore accuratezza.

Secondariamente, la relazione tecnico-finanziaria, nella parte dedicata all'esposizione delle modalità di stima dell'onere, richiama la delibera di Giunta regionale n. 621/2013; a quest'ultima, come noto, ha fatto seguito la delibera della Giunta regionale del 20 giugno 2020, n. 791 *"Determinazione, ai sensi dell'articolo 22 bis della Legge Regionale 1/2009, della capacità assunzionale anno 2020 per gli Enti Dipendenti di cui all'articolo 50 dello Statuto della Regione Toscana"*, nella quale la capacità assunzionale per l'anno 2020 è stata quantificata facendo applicazione anche dei nuovi criteri di determinazione del limite, basati sul cosiddetto *"fabbisogno di personale"*. Atteso che il testo legislativo, secondo quanto si evince dai lavori preparatori, è stato approvato in data 14 luglio 2020, la relazione tecnico-finanziaria avrebbe dovuto inglobare la determina sopravvenuta.

Si richiamare l'attenzione sulla necessità di dare attuazione alla previsione nel pieno rispetto dei limiti di spesa vigenti, anche in considerazione della circostanza che le norme in materia di contenimento della spesa di personale sono espressione della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, comportante l'obbligo per le Regioni e gli enti regionali di attenersi ai principi ivi affermati, per contribuire a realizzare l'obiettivo di contenimento e controllo della spesa nel settore del pubblico impiego (cfr. *ex plurimis* Corte cost. sentenze n. 1/2018 sulla normativa della Regione Toscana; n. 191/2017 e 218/2015).

In merito ai mezzi di copertura, il citato art. 7 precisa che agli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 6, c. 3, si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 16 *"Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca"*, Programma 01 *"Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare"*, Titolo 1 *"Spese correnti"* del bilancio di previsione 2020 - 2022.

Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria individua la copertura nell'utilizzo delle risorse accantonate nel fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi in corso ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011. Dall'esame dell'allegato G al bilancio di previsione 2020-2022, si evince che la legge in esame figura tra i provvedimenti legislativi per cui sono state accantonate risorse al fondo speciale ex art. 49 citato, per spesa corrente, per un importo annuo pari a

450.000,00 euro. A tal fine, l'art. 7 apporta le necessarie variazioni al bilancio di previsione 2020-2022. La copertura degli oneri a regime - quantificati in euro 450.000,00 dalla relazione tecnico-finanziaria - viene, invece, realizzata mediante rinvio alla legge di bilancio.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione sia in linea con la giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. *ex plurimis* Corte cost. sentenza n. 235/2020), secondo la quale le spese continuative obbligatorie richiedono una determinazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione; a ciò si aggiunga che l'art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011 precisa che la legge regionale deve anche quantificare l'onere a regime, non potendone rinviare - attesa la natura obbligatoria - la stima alla legge di bilancio. Restano naturalmente ferme le osservazioni suesposte.

In merito, invece, alla tecnica di copertura, si rappresenta la piena correttezza dell'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 in linea con quanto prescritto dagli artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e dal d.lgs. n. 118/2011 e i principi contabili applicati. Parimenti, appare coerente il rinvio - solo ai fini del "mezzo" di copertura - alla legge di bilancio, per gli oneri già quantificati a regime nella relazione tecnico-finanziaria. Permangono, invece, talune perplessità con riguardo ai potenziali oneri ex art. 3 della l.r. n. 66/2020.

L.R. n. 66	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art.6, c. 3	SI	€ 225.000,00	€ 225.000,00				
Anno 2021							
Art.6, c. 3	SI	€ 450.000,00	€ 450.000,00				
Anno 2022							
Art.6, c. 3	SI	€ 450.000,00	€ 450.000,00				
Totale 2020-2022		€ 1.125.000,00	€ 1.125.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Art.6, c. 3	SI	€ 450.000,00				€ 450.000,00	
Oneri non quantificati							
Art. 3	NO	non quantificati					non quantificati

6.4.26 L.R. 24 luglio 2020, n. 71

La l.r. n. 71/2020 "Governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, per la promozione della sussidiarietà sociale in attuazione degli articoli 4, 58 e 59 dello Statuto" è stata pubblicata sul BURT,

parte prima, del 29 luglio 2020, n. 73, consta di n. 13 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

La legge regionale attua l'art. 4, lett. m- bis), dello Statuto sulla tutela dei beni comuni³⁸; essa detta una disciplina per il governo collaborativo dei beni comuni e del territorio, individuando i principi vigenti in materia e gli strumenti a disposizione delle Amministrazioni e dei privati per la loro gestione (e.g., la banca dati dei beni comuni e delle esperienze in essere ed il patto di collaborazione). La legge prevede, inoltre, che venga adottato da parte della Regione e degli Enti locali, ciascuno per quanto di propria competenza, un regolamento attuativo sulla gestione dei propri beni comuni, in conformità ai principi della legge.

In via preliminare, si rileva che il testo normativo consta di previsioni che, per la quasi totalità, hanno indubbiamente carattere ordinamentale e regolatorio e, in quanto tali, sono prive di oneri per il bilancio regionale. In tal senso, depone anche la relazione tecnico-finanziaria e la stessa legge regionale, la quale prevede la clausola di neutralità finanziaria.

Tuttavia, la relazione tecnico-finanziaria non fornisce una compiuta e analitica descrizione dell'assenza di effetti finanziari per la finanza regionale con riguardo ad alcune disposizioni che, invece, potrebbero essere potenzialmente foriere di oneri. Il riferimento è in particolare all'art. 6, in materia di istituzione della banca dati dei beni comuni, e all'art. 7, c. 1, lett. a), relativamente alla costituzione di apposite strutture preposte all'istruttoria e alla valutazione delle proposte, nonché alle azioni di supporto e facilitazione alla stipula dei patti di collaborazione. Sul punto, il Magistrato istruttore ha richiesto (prot. 4932) al Consiglio regionale e alla Giunta di fornire chiarimenti in merito ai potenziali oneri a carico della Provincia. In esito a tale richiesta, la Giunta (prot. 5108) e il Consiglio regionale non hanno fornito precisazioni in merito alla l.r. n. 71/2020.

Si richiama la necessità di redigere la relazione tecnico-finanziaria in modo più analitico, dando contezza degli eventuali effetti finanziari della disposizione o esponendo i dati e gli

³⁸ L'art. 4 lett. m bis) dello Statuto indica tra le finalità prioritarie perseguite dall'amministrazione "la tutela e la valorizzazione dei beni comuni, intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali della persona, al benessere individuale e collettivo, alla coesione sociale e alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi". La lettera è stata inserita con legge statutaria regionale 26 novembre 2018, n. 64, art. 1.

elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi in conformità a quanto prescritto dall'art. 17, *lett. d*), della l.r. n. 1/2015 e all'art. 17, c. 6 *bis*, della l. n. 196/2009.

L.R. n. 71	Oneri espressa SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 6	NO	non quantificati					non quantificati
Totale		€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.27 L.R. 24 luglio 2020, n. 72

La l.r. n. 72/2020 *“Sostegno a singole società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico e a società di servizi per il trasferimento tecnologico. Modifiche alla l.r. 57/2019”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 29 luglio 2020, n. 73, consta di n. 9 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. In sede di istruttoria, sono stati trasmessi gli emendamenti (n. 6) presentati ed approvati durante l'iter legislativo.

Il testo normativo reca modifiche alla legge regionale 6 agosto 2019, n. 57, al fine di ampliare la portata dell'intervento originariamente previsto a sostegno della razionalizzazione del sistema di gestione delle infrastrutture per il trasferimento tecnologico. Più in dettaglio, la l.r. n. 72/2020 ha l'obiettivo dichiarato di valorizzare *“il raccordo tra il sistema produttivo e il sistema della ricerca attraverso le infrastrutture per il trasferimento tecnologico, promuovendo e incentivando la razionalizzazione delle relative società di gestione operanti in Toscana e partecipate, anche parzialmente o indirettamente, da amministrazioni pubbliche”*. A tal fine, l'art. 5 inserisce nella l.r. n. 57/2019 l'art. 2 bis *“Ulteriore operatività del fondo per il trasferimento tecnologico”*, stabilendo che lo stesso possa intervenire anche a favore di società di gestione di infrastrutture per il trasferimento tecnologico operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente indipendentemente dalla partecipazione pubblica, nonché di società, partecipate anche parzialmente o indirettamente da amministrazioni pubbliche, operanti in Toscana in modo esclusivo o prevalente, che prestano servizi a favore delle imprese per il trasferimento tecnologico. Inoltre, l'art. 6 della presente legge prevede che gli incentivi economici di cui all'articolo 2 *bis* possono essere concessi per importi superiori a quelli previsti dal Regolamento (UE) n. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 (Regolamento *“de minimis”*) previa

notifica alla Commissione Europea ai sensi del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che, in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato, dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno.

Da ultimo, la l.r. n. 72/2020 conferma le forme di agevolazione già previste dalla l.r. n. 57/2019 (i.e., assunzione di partecipazioni, prestito, contributo a fondo perduto).

Gli oneri derivanti dalla costituzione del fondo di cui all'art. 2, c. 1, e dalla sua operatività ex art. 2 *bis*, sono quantificati in 256.000,00 euro per l'anno 2020, cui si fa fronte, per l'importo di euro 200.000,00, con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 03 "Ricerca e innovazione", Titolo 1 "Spese correnti" e, per l'importo di euro 56.000,00, con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 03 "Ricerca e innovazione", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020.

Gli oneri di gestione del fondo di cui all'art. 2, c. 1, e all'art. 2 *bis*, sono stimati in euro 5.000,00 annui per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022 e a regime; a tali oneri, si fa fronte, per le annualità 2020, 2021, 2022, con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 03 "Ricerca e innovazione", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020 - 2022 e, per gli anni successivi, con la legge di bilancio.

La relazione tecnico-finanziaria precisa, tuttavia, che tali effetti finanziari non comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in quanto *"per l'annualità 2020 l'attuale dotazione finanziaria (...) si ritiene adeguata alle finalità ampliate, con la modifica all'articolo 6 (Norma finanziaria) della l.r. 57/2019"*. Ciononostante, l'articolato legislativo non reca la clausola di neutralità finanziaria.

Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente puntualizzato che, pur nell'invarianza finanziaria, *"si è ritenuto necessario provvedere ad allocare in modo diverso la dotazione del fondo, prevedendone una sua suddivisione per euro 200.000,00 a valere sul Titolo 1 "Spese correnti" al fine di sostenere la concessione di contributi a fondo perduto di natura corrente ed euro 56.000,00 sul Titolo 2 "Spese in conto capitale" per il sostegno attraverso la forma del conferimento di capitale, di concessione di prestiti o di concessione di contributi a fondo perduto per investimenti"*. In altri termini, come si desume dal Preambolo, la l.r. n. 72/2020, per dare copertura agli oneri, ha ritenuto *"necessario modificare in parte la natura delle risorse assegnate al fondo per il trasferimento tecnologico le quali, per la quota dedicabile alla concessione del contributo a fondo perduto, passano da conto capitale a parte*

corrente, al fine di consentire flessibilità nelle modalità di intervento del fondo in funzione delle diverse finalità ammissibili al contributo stesso”.

Ricostruita la cornice all'interno della quale è stata svolta l'operazione, sussistono taluni dubbi circa la compatibilità del mezzo impiegato con i principi in materia di copertura finanziaria e, in particolare, del divieto di dequalificazione della spesa ex art. 17 della l. n. 196/2009 nonché con la giurisprudenza costituzionale in materia.

Più in dettaglio, va rammentato che gli oneri derivanti dalla costituzione del fondo ex l.r. n. 57/2019, in parte in conto capitale e in parte per spesa corrente, erano stati coperti mediante ricorso a un mezzo di copertura “interno” (i.e., il fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011). Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria non si evince, però, se gli odierni strumenti di flessibilità gestionale del bilancio siano stati posti in essere nel rispetto del principio di divieto di dequalificazione della spesa che non consente l'utilizzo della copertura a valere sui fondi speciali (originario strumento di copertura della l.r. n. 57/2019), impiegando gli accantonamenti di parte capitale per iniziative di parte corrente, secondo quanto prescritto dall'art. 17, c. 1, lett. a) della l. n. 196/2009. In sede istruttoria, la Giunta (prot. 5108) ha precisato che *“lo storno a favore di spese di natura corrente operato in particolare con la LR 72/2020 è stato possibile in quanto lo stanziamento in conto capitale del bilancio di previsione iniziale (256.000 euro) era stato comunque finanziato con risorse di parte corrente quindi né con indebitamento, né con entrate da alienazioni né con altre entrate in conto capitale”.*

Alla luce delle precisazioni fornite, il Collegio ritiene l'operazione in linea con il principio di copertura ex art 81 Cost e art. 17 della l. n. 196/2009. Si ribadisce, tuttavia, la necessità di accompagnare ogni “spostamento” di risorse alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge e di fornire accurate indicazioni – nella relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

6.4.28 L.R. 4 agosto 2020, n. 75

La l.r. n. 75/2020 *“Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020 - 2022”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 6 agosto 2020, n. 75, consta di n. 17

articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria; quest'ultima è stata acquisita in sede istruttoria.

La legge contiene norme eterogenee, alcune volte ad apportare modifiche a precedenti disposizioni normative regionali, al fine di adeguarle alla normativa nazionale in materia (artt. 1 e 3) ovvero a chiarirne/modificarne la portata applicativa (artt. 4, 5, 6); altre - la maggior parte - prevedono l'erogazione di contributi a favore di enti locali (artt. 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15) ovvero di operatori economici di specifici settori (artt. 2, 7 e 9). Si rappresenta peraltro che l'art. 7 (contributi per il sistema aeroportuale toscano) espressamente prevede che i contributi ivi previsti saranno concessi nel rispetto della normativa europea vigente in materia (Reg. UE n. 651/2017 e comunicazione della Commissione 2014 C 99/03 - *Orientamenti sugli aiuti di stato agli aeroporti e alle compagnie aeree*).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la legge prevede una pluralità di oneri i quali risultano tuttavia riconducibili all'unica categoria del "fattore legislativo", secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009. In tutti i casi, infatti, l'onere consiste in un contributo *una tantum*, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell'*incipit* della stessa, l'onere venga ascritto alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, c. 1, *lett. b*), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

La costruzione di un onere come tetto di spesa comporta, tra l'altro, la cessazione dell'attuazione della misura al raggiungimento del medesimo limite massimo autorizzato, fatto salvo il rifinanziamento (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20). In questa direzione si muove la stessa legge, i cui artt. 2 e 4 operano "un rifinanziamento" delle risorse per far fronte agli oneri derivanti, rispettivamente, dalla concessione di contributi ex art. 13 della l.r. n. 73/2005 e dalla manutenzione della rete ciclabile ex art. 14 della l.r. n. 77/2017, incrementando le precedenti autorizzazioni di spesa.

La quantificazione degli effetti finanziari sul bilancio regionale è contenuta nei singoli articoli di legge, come di seguito meglio dettagliati: *i)* gli oneri ex art. 2 sono quantificati in euro 150.000,00; *ii)* gli oneri ex art. 4 sono quantificati in euro 40.000,00; *iii)* gli oneri ex art. 7 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 10.000.000,00; *iv)* gli oneri ex art. 8 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 800.000,00; *v)* gli oneri ex art. 9 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 1.288.000,00 per l'anno 2020; *vi)* gli oneri ex art. 10 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 250.000,00; *vii)* gli oneri ex art. 11 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 775.000,00; *viii)* gli oneri ex art. 12 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 500.000,00; *ix)* gli oneri ex art. 13 sono quantificati i per un importo massimo pari a euro 330.000,00; *x)* gli oneri ex art. 14 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 500.000,00; *xi)* gli oneri ex art. 15 sono quantificati per un importo massimo pari a euro 100.000,00.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene rappresentato il procedimento di quantificazione degli oneri mediante generico riferimento a dati storici (artt. 2 e 9), disponibilità di bilancio (art. 7), progettazione/documentazione fornite dalle amministrazioni locali beneficiarie (artt. 8, 10, 11, 12, 13, 14).

Nel medesimo documento viene altresì dato conto dell'assenza di oneri con riguardo disposizioni di cui agli artt. 1, 3 e 6, in linea con la clausola di neutralità finanziaria contenuta all'art. 16, c. 1, della l.r. n. 75/2020.

Sotto il profilo della copertura degli oneri si rileva che questa viene individuata in risorse disponibili nel bilancio di previsione 2020-2022, con indicazione delle relative poste di bilancio, a livello di Missione e Programma, nei singoli articoli che di volta in volta dispongono la spesa. La copertura viene garantita attraverso le variazioni contestualmente apportate al bilancio in corso di gestione attraverso la l.r. n. 76/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. Assestamento e seconda variazione*". In questo modo, come esplicitato nel medesimo comma 2 dell'art. 16, agli oneri contenuti nelle richiamate disposizioni si fa fronte con gli stanziamenti assestati delle missioni, programmi e titoli di spesa, nell'ambito degli equilibri di bilancio riportati, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011, nell'All. E alla medesima legge di assestamento. La disamina della nota integrativa della l.r. n. 76/2020 "*Bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. Assestamento e seconda variazione*" consente una verifica di coerenza tra gli interventi di spesa alla base delle variazioni disposte con la richiamata legge e quelli poi

attuati con la l.r. n. 75/2020, nonché dei relativi profili finanziari. Il complesso dei maggiori oneri/minori entrate per euro 14.733.000,00 può ritenersi adeguatamente coperto mediante rinvio alla legge di assestamento, nel rispetto degli equilibri di bilancio da quest'ultima accertati.

L.R. n. 75	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate (Variazioni - legge assestamento) *	Rinvio al bilancio	
Art. 2	SI	€ 150.000,00			€ 150.000,00		
Art. 4	SI	€ 40.000,00			€ 40.000,00		
Art. 7	SI	€ 10.000.000,00			€ 10.000.000,00		
Art. 8	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 9	SI	€ 1.288.000,00			€ 1.288.000,00		
Art. 10	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 11	SI	€ 775.000,00			€ 775.000,00		
Art. 12	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 13	SI	€ 330.000,00			€ 330.000,00		
Art. 14	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 15	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Totale		€ 14.733.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 14.733.000,00	€ 0,00	€ 0,00

*Per esigenze di sintesi, nella tabella la copertura è indicata come maggiori entrate in quanto si fa riferimento all'operazione complessiva della legge di assestamento che destina risorse a copertura dell'incremento netto di spesa dalla medesima legge disposto

6.4.29 L.R. 5 agosto 2020, n. 78

La l.r. n. 78/2020 "Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza da COVID-19" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 agosto 2020, n. 80, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Con decreto del Direttore Generale n. 4702/2014, a seguito dello svolgimento di procedura ad evidenza pubblica, la Regione ha sottoscritto quote del fondo comune di investimento immobiliare "Fondo Housing Toscana" per la realizzazione di interventi in materia di alloggio sociale sul territorio della Toscana, ferma restando la possibilità di sottoscrizione di ulteriori quote societarie in funzione dei risultati conseguiti. Atteso che la Regione intende farsi promotrice di un modello abitativo "post pandemia", con la presente legge viene autorizzata la sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscana gestito da InvestiRe S.g.r. S.p.a., allo scopo di promuovere la realizzazione di alloggi sociali con interventi di tipo innovativo e sperimentale conseguenti agli effetti dell'emergenza sanitaria derivante dal COVID-19. La

legge regionale prevede altresì la sottoscrizione di un apposito protocollo tra Regione e società di gestione che stabilisca i criteri prestazionali prioritari nella progettazione e realizzazione degli interventi sperimentali.

Sotto il profilo della “morfologia giuridica”, l’onere consiste in una spesa *una tantum* per incremento di attività finanziarie, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo (i.e., euro due milioni), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione trova “nella sostanza” riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell’*incipit* della stessa, l’onere venga ascritto alla categoria “spese a carattere annuale o pluriennale” ex art. 13, co. 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un’articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all’art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

L’art. 1 della l.r. n. 78/2020 quantifica l’onere derivante dall’attuazione della legge in euro 2.000.000,00 per l’anno 2020. La relazione tecnico-finanziaria non contiene alcuna indicazione sulla metodologia di stima impiegata.

A tali oneri si fa fronte con le risorse stanziare sulla Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie” del bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2020. 2. A tal fine, l’art. 3, c. 2, apporta la seguente variazione al bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2020, per competenza e cassa di uguale importo: “Anno 2020 (...) in diminuzione, Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 2 “Spese in conto capitale”, per euro 2.000.000,00; in aumento, Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie”, per euro 2.000.000,00”.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che la copertura “risulta garantita nell’ambito di risorse statali relative ad avanzo vincolato già stanziato in bilancio regionale relativamente a fondi comunque destinati al recupero e la razionalizzazione di immobili ed alloggi ERP di cui alla L. 179/1992, a valere sulla pertinente Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02

“Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 2 “Spese in conto capitale” del bilancio di previsione 2020/2022, annualità 2020. Dato che le suddette risorse sono finalizzate – come stabilito dall’articolo 1 della pdl – alla sottoscrizione di ulteriori quote del Fondo Housing Toscano InvestriRE SGR S.p.A. (per la realizzazione di interventi sperimentali in materia di alloggi sociali a seguito di emergenza COVID 19), con il comma 2 della norma finanziaria (...) viene pertanto disposta l’autorizzazione per il successivo storno dalla citata missione/programma/titolo di spesa alla medesima Missione 8, Programma 02, ma pertinente Titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie” del bilancio di previsione 2020-2022, annualità 2020”.

Come più volte ribadito nel corso della presente relazione, non viene fornito alcun dettaglio in merito alle verifiche effettuate per attestare la capienza sui capitoli.

Sul punto la giurisprudenza, costituzionale e contabile, è granitica nel ritenere inammissibile la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi dell’art. 17 c. 1, lett. b), della l. n. 196/2009, non si provveda - contestualmente all’indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura - a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014; Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazione n. 77/2021/RQ). Si richiama l’attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, l’operazione di copertura nella relazione tecnico-finanziaria.

L.R. n. 78	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 2.000.000,00		€ 2.000.000,00			
Totale		€ 2.000.000,00	€ 0,00	€ 2.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.30 L.R. 6 agosto 2020, n. 79

La l.r. n. 79/2020 “Fondazione per la formazione politica e istituzionale” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 agosto 2020, n. 80, consta di n. 5 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. In sede istruttoria, è stata trasmessa la delibera del Consiglio regionale del 7 luglio 2020, n. 561, allegata alla relazione tecnico-finanziaria.

In considerazione della crescente complessità sociale, culturale ed economica in cui si trovano oggi ad operare le amministrazioni di ogni livello, con la l.r. n. 79/2020 la Regione istituisce una Fondazione avente finalità di formazione politica e istituzionale di consiglieri e amministratori degli enti locali e della Regione, mediante attività formative e scientifiche; socio fondatore è il Consiglio regionale, mentre possono aderire associazione rappresentative degli enti locali ed altri soggetti individuati dallo Stato. La legge regionale disciplina altresì lo Statuto e dispone in merito alla costituzione del fondo patrimoniale ed al contributo a carico del socio Regione (*pro quota*).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere derivante dalla costituzione del fondo patrimoniale consiste in una spesa *una tantum* in parte capitale, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 50.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Gli oneri derivanti dalle spese di funzionamento della Fondazione, si atteggiano invece come oneri rimodulabili non predeterminati legislativamente che sono quantificabili tenendo conto delle esigenze dell'amministrazione. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, gli oneri presentano le caratteristiche proprie dell'"adeguamento al fabbisogno". Esse hanno natura continuativa non obbligatoria, proiettandosi su più esercizi. Ciò trova rispondenza sostanziale anche nella relazione tecnico-finanziaria, ove è precisato che la l.r. n. 79/2020 "*prevede spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali, che comportano la quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione del Consiglio 2020-2021-2022, rinviando ai successivi bilanci annuali e pluriennali del Consiglio la decisione in ordine alle risorse da destinare a tali finalità. Ciò in conformità all' art. 13, comma 1, lett. a) l.r. 1/2015 che coerentemente all'articolo 38 comma 1 del d. legislativo 118/2011"*.

L'art. 4 della l.r. n. 79/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in complessivi euro 200.000,00 nel triennio, così suddivisi: per l'anno 2020, euro 100.000,00 (di cui: euro 50.000,00 come contributo alla costituzione del fondo patrimoniale della Fondazione ed euro 50.000,00 come contributo alle spese di funzionamento); per gli anni 2021 e 2022, euro 100.000,00 annui per le spese di funzionamento. Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria

chiarisce che la legge “... coerentemente alle disponibilità del bilancio 2020-2021-2022, quantifica l'onere annuo nel triennio pari ad euro 100.000”. Non viene fornito il dettaglio dei criteri di stima degli oneri impiegati. Per la copertura degli oneri a regime relativi alle spese di funzionamento, l'importo complessivo del finanziamento è, invece, determinato con il bilancio del Consiglio regionale.

Ancora l'art. 4 dispone in merito alla copertura finanziaria, attuata mediante l'utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex art. 49 del d.l.gs. n. 118/2011.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che, con deliberazione del Consiglio regionale n. 561 del 7 luglio 2020 - “Bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale per il triennio 2020/2022 - quarta variazione”, a seguito di verifiche complessive su tutte le voci di entrata e di spesa “al fine di effettuare un riequilibrio complessivo delle risorse allocate nel bilancio del Consiglio regionale 2020-2021-2022, che assicurando il mantenimento effettivo del pareggio di bilancio, consenta il loro più efficace utilizzo”, sono emerse economie rispetto alle risorse allocate originariamente nell'esercizio 2020, 2021 e 2022 (pari a complessivi euro 454.599,51 per l'anno 2020 - di cui 404.599,51 per spesa corrente e 50.000,00 per spesa in conto capitale - e a euro 100.000,00 annui per la parte corrente relative agli esercizi 2021 e 2022). Tali economie sono state poi destinate dal Consiglio regionale come segue: per euro 50.000,00 ad incremento del fondo speciale per finanziamento nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale, spese investimento di cui alla Missione 20, programma 03, Titolo 2; per euro 404.599,51 ad incremento del fondo speciale per finanziamento *una tantum* dei nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale, spese correnti di cui alla Missione 20, Programma 03, Titolo 1; per euro 100.000,00 ad incremento del fondo speciale per finanziamento *una tantum* nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale, spese correnti di cui alla Missione 20, Programma 03, Titolo 1, per ciascuno degli anni 2021 e 2022.

L'operazione sopra descritta merita alcune precisazioni sia con riguardo alle risorse utilizzate per reperire la copertura sia in merito alle modalità di impiego del mezzo di copertura.

In linea generale, l'economia di spesa costituisce una sopravvenienza attiva vera e propria, che deve riversarsi - quale componente positiva - nell'aggregazione complessiva degli elementi che determinano il risultato di amministrazione. Il principio di tutela degli equilibri di bilancio impedisce, pertanto, di estrapolare dalle risultanze degli esercizi precedenti singole partite ai

fini della loro applicazione al bilancio successivo (cfr. *ex plurimis*, Corte cost. sentenze, n. 241/2013 e n. 192/2012).

Nel corso della gestione del bilancio, invece, possono senz'altro aversi rimodulazioni/variazioni delle precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi o maggiori oneri, ma ciò richiede un'analitica verifica circa l'individuazione, all'interno dei Programmi di spesa, dei capitoli "sovrabbondanti" e sui quali sia possibile effettuare un'operazione di definanziamento. Considerato che l'unità di voto della decisione di bilancio è il programma, la relazione tecnico-finanziaria costituisce la sede deputata più adeguata a dare contezza, in maniera dettagliata, dei capitoli in cui sussiste una eccedenza di risorse, rispetto alla previsione di bilancio e le ragioni della stessa. L'impostazione del bilancio secondo i principi della corretta programmazione di cui al d.lgs. n. 118/2011 e il criterio della competenza finanziaria potenziata dovrebbe, tra l'altro, circoscrivere i fenomeni in esame a ipotesi limitate, senza determinare una costante eccedenza di risorse.

Nel caso di specie, si fa ricorso ad economie di spesa verificatesi nel corso della gestione del bilancio 2020, oltretutto relative al triennio, senza fornire al contempo un'analitica descrizione dei capitoli incisi e delle relative motivazioni. Tali risorse, come si evince dalla documentazione versata in atti, sono state impiegate per l'alimentazione di due fondi: fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale e fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio.

Come più volte ribadito in occasione della presente relazione, i fondi speciali, quale mezzo di copertura interno di oneri aggiuntivi ex art. 17, c. 1, lett. a) della l. n. 196/2009 devono essere utilizzati secondo le modalità previste dagli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e dall'art. 15 l.r. n. 1/2015: per dare copertura ai provvedimenti legislativi "compresi" nell'elenco allegato al bilancio previsionale e a quelli "non compresi" purché il provvedimento da coprire indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la relativa copertura.

Dall'esame della documentazione versata in atti, il Magistrato istruttore rilevava l'impossibilità di effettuare tale verifica per indisponibilità dell'elenco dei provvedimenti legislativi allegati al bilancio di previsione 2020 del Consiglio regionale; inoltre, la relazione tecnico-finanziaria non forniva alcuna precisazione in merito alla ulteriore modalità di utilizzo del fondo speciale prevista dall'art. 15, c. 3, l.r. n. 1/2015. Con nota (prot. 4932) il Magistrato istruttore richiedeva chiarimenti sul punto nonché la trasmissione dell'elenco delle proposte

di legge correlate all'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali; venivano altresì richieste delucidazioni in merito alle ragioni dell'avvenuta costituzione, nel bilancio del Consiglio regionale, di due fondi speciali (ossia, fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale e fondo speciale per il finanziamento *una tantum* di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio). In esito a tale richiesta, il Consiglio regionale (prot. 4999), in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi alla delibera di approvazione del bilancio di previsione 2020-2022; veniva altresì precisato che le leggi approvate nel corso dell'esercizio 2020 avevano trovato direttamente la loro copertura finanziaria nei fondi speciali di cui all'art. 49, c. 1, del d.lgs. n. 118/2011, non avendo fatto ricorso alla facoltà, riconosciuta dall'art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Da ultimo, in merito alle motivazioni, sottese all'avvenuta costituzione dei due fondi, è stato chiarito che il fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale è stato *“costituito per dare evidenza al disposto dell'articolo 42 comma 10 del decreto legislativo 118/2011”*; l'altro fondo è stato, invece, *“appositamente costituito per dare evidenza al disposto dell'articolo 42 comma 6 lettera D) per il finanziamento di interventi legislativi inerenti spese correnti a carattere non permanente”*.

Tanto rappresentato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2020 - 2022 del Consiglio regionale rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore nazionale e regionale. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e 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 nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di redigere e allegare alla delibera di approvazione del bilancio di previsione l'elenco dei provvedimenti legislativi, da individuarsi naturalmente nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico, e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati.

L.R. n. 79	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Anno 2020							
Art. 4, c. 1	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Anno 2021							
Art. 4, c. 2	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Anno 2022							
Art. 4, c. 2	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Totale 2020-2022		€ 300.000,00	€ 300.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
Oneri a regime							
Art. 4, c. 2	NO	non quantificato				non quantificato	

6.4.31 L.R. 27 novembre 2020, n. 93

La l.r. n. 93/2020 "Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione finanziario 2020-2022. Modifiche alla l.r. 73/2005 e alla l.r. 19/2019" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 2 dicembre 2020, n. 125, consta di n. 10 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo è stato presentato e approvato l'emendamento n. 15188/2.6, il quale ha sostituito l'originaria formulazione dell'art. 8, c. 5, prevedendo "I contributi di cui al presente articolo sono concessi nei limiti della disciplina degli aiuti de minimis di cui agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE" (comma 5). Tale emendamento è stato trasmesso da parte del Consiglio regionale, in riscontro alla richiesta istruttoria del Magistrato istruttore.

Il testo legislativo contiene una serie di disposizioni finalizzate a mitigare gli effetti economici derivanti dal protrarsi della emergenza epidemiologica da Covid-19. In particolare, la legge prevede: *i*) una riduzione della pressione fiscale a favore di imprese e cittadini (artt. 1 e 2); *ii*) misure di sostegno a favore di vari soggetti, quali: cooperative di comunità, nell'ambito del POR FESR 2014-2020 (art. 4), aziende sanitarie con riferimento a interventi di rinnovo del patrimonio strutturale (art. 5), fondazioni (artt. 6 e 7, relativi rispettivamente alla Fondazione festival pucciniano e Fondazione carnevale di Viareggio), attività imprenditoriali nel settore dello spettacolo e delle scuole di danza (art. 8).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", si ritiene che gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni sopra richiamate consistano tutti in spese *una tantum*, autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, tali oneri presentano le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria, nonostante *l'incipit* della stessa si limiti ad ascrivere l'onere alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, c. 1, *lett. b*), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

La quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione della l.r. n. 93/2020 risulta la seguente: *i*) per l'anno 2020, le minori entrate, derivanti dall'applicazione dell'art. 1, sono pari a complessivi euro 1.395.000,00 (di cui 1.390.000,00 per la riduzione del 100% di aliquote ed euro 5.000,00 per la restituzione di imposte versate); *ii*) gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 4 (*i.e.*, integrazione spesa precedentemente autorizzata) sono quantificati in complessivi euro 1.000.000,00 per l'anno 2021; *iii*) gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 5 (*i.e.*, integrazione spesa precedentemente autorizzata) sono pari a euro 10.900.000,00 per l'anno 2020; *iv*) gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 6 sono pari a euro 660.000,00 per l'anno 2020; *v*) gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 7 sono pari a euro 1.000.000,00 per l'anno 2020; *vi*) gli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 8 sono pari a euro 800.000,00 per l'anno 2020. La relazione tecnico-finanziaria non descrive in modo analitico i criteri impiegati per stimare gli oneri; in alcuni casi (*i.e.*, oneri ex artt. 4, 6, 7 e 8), essa non espone alcun dato sulla

metodologia seguita, in altri (i.e., oneri ex art. 5) il criterio di calcolo è appena accennato. Con riguardo, invece, agli oneri derivanti dall'attuazione della disposizione di cui all'art. 1, si ritiene essere stata esplicitata in modo adeguato la metodologia di quantificazione dell'onere. In conformità a quanto prescritto dall'art. 17 della l. n. 196/2009 e art. 17, c. 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015, la relazione tecnico-finanziaria espone altresì elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri³⁹, derivanti dall'attuazione della disposizione di cui all'art. 2, a carico della finanza regionale, con conseguente inserimento della clausola di neutralità finanziaria (art. 9, c. 1).

Sotto il profilo della copertura degli oneri si rileva che questa viene individuata in risorse disponibili nel bilancio di previsione 2020/2022, con indicazione delle relative poste di bilancio nei singoli articoli che di volta in volta dispongono la spesa.

La copertura viene garantita attraverso le variazioni contestualmente apportate al bilancio in corso di gestione attraverso la l.r. n. 94/2020 *“Bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. terza variazione”*.

Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria precisa che l'articolo sulla *“copertura finanziaria” della pdl ha due finalità: - al comma 1 prevede l'inserimento della clausola di neutralità finanziaria relativamente al sopracitato art. 2; - al comma 2 invece sono indicate le modalità con cui è reperita la copertura finanziaria delle spese inserite nella presente proposta di legge, ovvero all'interno del complessivo equilibrio di bilancio così come determinato a seguito della contestuale proposta di legge di terza variazione al bilancio di previsione 2020/2022. Gli oneri complessivi previsti dalla proposta di legge ammontano a euro 14.955.000,00 di cui euro 1.390.000,00 di minori entrate ed euro 13.565.000,00 di maggiori spese. La copertura finanziaria dell'importo di complessivo di 14.955.000,00 è reperita come segue: per l'importo di euro 5.055.000,00, nell'ambito della contestuale proposta di legge di 3° variazione al bilancio di previsione 2020/2022 che, fra le altre poste, prevede una riduzione degli stanziamenti di spesa – pari a circa 22,140 milioni di euro - afferenti l'accantonamento previsto in bilancio (Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 03 “Altri fondi”) a copertura degli oneri derivanti dalle lettere di patronage rilasciate dalla Regione Toscana a favore degli istituti finanziatori del sistema sanitario regionale, dato che le aziende sanitarie hanno già provveduto al pagamento della 2° semestralità del*

³⁹ Difatti, le previsioni di bilancio già non tenevano conto dell'adeguamento al tasso di inflazione dei canoni per le concessioni rilasciate per l'utilizzo della risorsa idrica e per l'occupazione delle aree del demanio idrico.

rimborso dei mutui per l'anno 2020; per l'importo di euro 9.900.000,00 mediante relativo incremento dell'autorizzazione alla contrazione di nuovo indebitamento di cui alla contestuale proposta di legge di 3° variazione al bilancio di previsione 2020/2022".

In via preliminare, si richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere distinti il principio di copertura e quello dell'equilibrio di bilancio. Al riguardo, come già anticipato nel par. 3.3, i due principi, seppur strettamente connessi, operano su piani concettuali distinti; l'equilibrio di bilancio riguarda la gestione finanziaria complessiva e il rispetto dei vincoli posti a livello nazionale, mentre la valutazione sulla copertura investe le singole leggi di spesa e i relativi effetti onerosi, anche in chiave strumentale al mantenimento dell'equilibrio.

L'espressione utilizzata nella relazione tecnico-finanziaria (i.e. "le modalità con cui è reperita la copertura finanziaria delle spese inserite nella presente proposta di legge, ovvero all'interno del complessivo equilibrio di bilancio") potrebbe essere fuorviante e determinare una commistione, non ammessa, tra la diversa funzione dei due istituti.

Ad ogni modo, la disamina della relazione illustrativa della coeva l.r. n. 94/2020 "Bilancio di previsione finanziario 2020- 2022. terza variazione" consente una verifica di coerenza tra gli interventi di spesa alla base delle variazioni disposte con la richiamata legge e quelli poi attuati con la l.r. n. 93/2020, nonché dei relativi profili finanziari. Il complesso dei maggiori oneri/minori entrate per euro 14.755.000,00 è coperto mediante rinvio alla contestuale legge di variazione del bilancio, che dispone, in concreto, la copertura mediante le operazioni di riduzione di precedenti autorizzazioni di spese e autorizzazione alla contrazione di nuovo debito.

L.R. n. 93	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese *	Maggiori entrate*	Rinvio al bilancio	
2020							
Totale		€ 14.755.000,00	€ 0,00	€ 5.055.000,00	€ 9.900.000,00	€ 0,00	€ 0,00

* Gli importi relativi alla copertura dell'onere complessivo sono desunti dalla relazione tecnica ed eccedono di 200 mila euro l'onere a causa delle modifiche intervenute nell'iter di approvazione della legge.

6.4.32 L.R. 3 dicembre 2020, n. 95

La l.r. n. 95/2020 "Sovvenzione diretta alla società Toscana Aeroporti S.p.a. Abrogazione dell'art. 7 della l.r. 75/2020" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 12 dicembre 2020, n. 130, consta

di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

La legge riconosce un contributo diretto a favore della società Toscana Aeroporti S.p.a., al fine di contribuire alla ripresa dell'economia regionale, sostenendo il principale nodo del sistema aeroportuale toscano. La concessione della sovvenzione viene subordinata all'adozione della decisione di compatibilità da parte della Commissione europea ai sensi dell'art. 108 del TFUE. La l.r. n. 95/2020 ne disciplina i presupposti - disponendo contestualmente l'abrogazione dell'art. 7 della l.r. n. 75/2020, che già prevedeva contributi al sistema aeroportuale toscano - a seguito dell'inquadramento dell'intervento *de quo* nel *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di stato* a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01), adottato dalla Commissione europea il 19 marzo 2020.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere consiste in un contributo straordinario *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 10.000.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria, nonostante *l'incipit* della stessa si limiti ad ascrivere l'onere alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, c. 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

L'art. 1 della l.r. n. 95/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in complessivi euro 10.000.000,00 nell'anno 2020. La relazione tecnico-finanziaria espone i criteri di calcolo impiegati per effettuare la stima. Più in dettaglio, assumendo a riferimento il periodo marzo-giugno 2020, in corrispondenza alle fasi I e II del *lockdown*, l'entità del danno - stimata in 22 milioni di euro - è stata calcolata quale differenza tra la perdita dei ricavi e i costi evitati, confrontando i risultati con i dati di bilancio dello stesso periodo dell'anno precedente. La sovvenzione *de qua* è diretta al parziale ristoro del danno stimato, nei limiti delle risorse regionali già stanziare nel Bilancio 2020 e previa notifica alla Commissione europea. Sul punto, è, ulteriormente, chiarito che "il valore massimo della sovvenzione è fissato nel tetto di spesa pari a

10 milioni di euro in quanto lo stesso corrisponde all'originario ammontare stanziato sul bilancio regionale 2020/2022, annualità 2020 a fronte dell'abrogando art. 7 della l.r. 75/2020 ed attualmente disponibile nell'ambito degli stanziamenti della Missione 7 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", per il 50% a titolo di spesa in conto capitale e per il restante 50% quale spesa corrente".

L'art. 2 dispone in merito alla copertura finanziaria mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa. A tal fine, il comma 2 dell'art. 2 citato dispone che "al bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020, sono apportate le seguenti variazioni di uguale importo per competenza e cassa: anno 2020 (...) in diminuzione, Missione 7 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020, per euro 5.000.000,00; in aumento, Missione 7 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020, per euro 5.000.000,00".

Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria si evince, inoltre, che la spesa in conto capitale - oggetto dell'operazione di riduzione - pari a euro 5.000.000,00 - è costituita da "risorse finanziate da entrata corrente"; ciò è meritevole di segnalazione in quanto lo storno delle poste contabile avviene nel rispetto del principio di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 118/2011, 2° cpv., per il quale "Le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento".

Per quanto, invece, concerne i restanti 5.000.000,00 di euro, dalla relazione tecnico-finanziaria sembrerebbe evincerci che tali oneri siano coperti mediante ricorso a risorse già previste negli stanziamenti della Missione 7 "Turismo", Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" del bilancio di previsione 2020- 2022; non viene però fornito alcun dettaglio in merito alle verifiche effettuate per attestare la capienza sui capitoli incisi. Sul punto la giurisprudenza, costituzionale e contabile, è granitica nel ritenere che non è consentita la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi dell'art. 17, c. 1, lett. b), della l. n. 196/2009, non si provveda - contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura - a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014; Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per

l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 77/2021/RQ). Si richiama l'attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, l'operazione di copertura nella relazione tecnico-finanziaria. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. In merito ai mezzi di copertura, si osserva, invece, che gli stessi non appaiono pienamente coerenti con le modalità individuate dall'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009, limitatamente ai profili precisati.

L.R. n. 95	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 10.000.000,00		€ 10.000.000,00			
Totale		€ 10.000.000,00	€ 0,00	€ 10.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

6.4.33 L.R. 14 dicembre 2020, n. 96

La l.r. n. 96/2020 "Misure straordinarie per il sostegno degli enti fieristici. Abrogazione dell'art. 41 della l.r. 65/2019" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 18 dicembre 2020, n. 132, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo riconosce un contributo a fondo perduto a favore degli enti fieristici localizzati sul territorio regionale, al fine di fronteggiare gli effetti dell'emergenza COVID-19 e dei conseguenti impatti negativi sul settore fieristico.

In via preliminare, va rilevato che la l.r. n. 96/2020 dispone l'abrogazione dell'art. 41 *Intervento in favore della società Internazionale Marmi e Macchine Carrara S.p.A.* della l. r. 13 novembre 2019, n. 65 (Interventi normativi relativi alla seconda variazione del bilancio di previsione 2019/2021) per tenere conto - come precisato nella relazione tecnico-finanziaria - dei rilievi formulati nel giudizio di parifica da parte di questa Sezione, non avendo lo stesso ancora trovato attuazione.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere consiste in un contributo straordinario a fondo perduto *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 2.000.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2020). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria, nonostante *l'incipit* della stessa si limiti ad ascrivere l'onere alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, c. 1, *lett. b)*, della l.r. n. 1/2015. Tale esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

La costruzione di un onere come tetto di spesa comporta, tra l'altro, la cessazione dell'attuazione della misura al raggiungimento del medesimo limite massimo autorizzato, fatto salvo il rifinanziamento (cfr. *ex plurimis* Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20). In linea con ciò, l'art. 1, c. 6, prevede che *"il contributo, concesso sulla base dei parametri di cui al comma 3, è determinato secondo le risorse disponibili. In presenza di una spesa complessiva superiore ad euro 2.000.000,00, il contributo spettante a ciascun beneficiario è rideterminato in misura proporzionale nei limiti della spesa massima prevista"*. Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa altresì che *"qualora i mancati ricavi proseguissero anche nel periodo successivo al 2020, sarà valutata l'opportunità di rifinanziare il fondo di cui all'articolo 1, compatibilmente con le risorse disponibili, e comunque il fondo potrà essere incrementato in ogni momento con deliberazione della giunta regionale con le risorse statali a destinazione vincolata le cui finalità risultino coerenti con quelle della presente legge, come previsto dall'articolo 1 comma 3"*.

L'art. 1 della l.r. n. 96/2020 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in complessivi euro 2.000.000,00 nell'anno 2020. Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria chiarisce inoltre che *"l'importo massimo del contributo a fondo perduto concedibile per ciascuna impresa, sulla base di quanto previsto dalla (...) normativa sugli aiuti di Stato, è di 800.000,00 euro. Considerato che le risorse reperite sul bilancio regionale ammontano a 2 milioni di euro, le stesse consentono di riconoscere ai soggetti destinatari della norma un aiuto significativo rispetto a quello massimo concedibile. In ogni caso, come previsto all'articolo 1, comma 6 l'importo del contributo spettante a ciascun beneficiario potrà essere rideterminato in misura proporzionale nei limiti della spesa massima prevista, se la spesa complessiva dovesse superare il tetto di spesa previsto in euro 2.000.000,00"*. Nessuna precisazione viene, invece, fornita in merito ai criteri e alle metodologie impiegate per stimare l'onere.

In merito ai mezzi di copertura, l'art. 2 prevede che agli oneri finanziari si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01

“Industria, PMI e Artigianato”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020. Più in dettaglio, dalla relazione tecnico-finanziaria si evince che la copertura è attuata mediante utilizzo delle risorse stanziare sul fondo speciale spese impreviste ex art. 48 del d.lgs. n. 118/2011. A tal fine, l’art. 2, c. 2, autorizza la seguente variazione al bilancio di previsione 2020 - 2022, annualità 2020, per competenza e cassa di uguale importo: Anno 2020 (...) in diminuzione, Missione 20 “Fondi e accantonamenti”, Programma 01 “Fondo di riserva”, Titolo 1 “Spese correnti”, per euro 2.000.000,00; in aumento, (...) Missione 14 “Sviluppo economico e competitività”, Programma 01 “Industria, PMI e Artigianato”, Titolo 1 “Spese correnti”, per euro 2.000.000,00.

In ordine al mezzo di copertura impiegato, deve rilevarsi come - a stretto rigore - le tipologie di spese scaturenti dalla l.r. n. 96/2020 non figurino tra quelle espressamente indicate all’Allegato F (*elenco spese - fondo spese impreviste*) al bilancio previsionale 2020-2022 della Regione Toscana, pubblicato sul BURT n. 61/2019. Ciononostante, si ritiene che l’utilizzo del fondo *de quo* sia avvenuto in modalità tali da non snaturarne la funzione propria.

Il fondo di riserva per le spese impreviste è una posta contabile finalizzata ad assicurare l’equilibrio del bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell’esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell’approvazione del bilancio. La mancata inclusione di spese connesse a fenomeni pandemici nell’allegato F, attesta l’assoluta imprevedibilità ed eccezionalità dell’evento pregiudizievole. La straordinarietà dell’emergenza sanitaria consente di concludere che il fondo sia stato impiegato in linea con quanto prescritto dall’art. 48 del d.lgs. n. 118/2011, ferma restando ogni verifica sull’effettiva disponibilità delle risorse.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica di copertura impiegata sia conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all’art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Permangono, invece, criticità sull’adeguatezza del procedimento di quantificazione. Si ribadisce la necessità di esporre, in maniera più analitica, i criteri e la metodologia di stima impiegata.

L.R. n. 96	Modalità stima oneri esplicitata SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00				
Totale		€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

