



# **CORTEI DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

**REFERTO SU TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE NELLE LEGGI  
REGIONALI E DELLE RELATIVE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

**ANNO 2016**

**art. 1, comma 2 d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012**







**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

**REFERTO SU TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE NELLE LEGGI  
REGIONALI E DELLE RELATIVE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI  
ANNO 2016**

art. 1, comma 2 d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012

**Magistrato relatore: Fabio Alpini**

**Con la collaborazione di: Barbara Innocenti (istruttoria ed elaborazione dati)  
Michela Battistini (supporto e segreteria)**

## SOMMARIO

1	Le fonti normative.....	8
1.1	Introduzione.....	8
1.2	La Costituzione .....	9
1.3	La normativa statale.....	10
1.3.1	L. 196/2009 .....	10
1.3.2	D. LGS. 118/2011.....	11
1.4	La normativa regionale .....	13
1.4.1	Art. 13.....	13
1.4.2	Art. 14 .....	14
1.4.3	Art. 15.....	16
1.4.4	Art. 16.....	16
1.4.5	Art. 17 .....	17
2	L'analisi delle leggi.....	18
2.1	Il metodo utilizzato.....	18
2.2	L'individuazione delle leggi di spesa con effetti finanziari .....	19
2.3	Le singole leggi con effetti finanziari .....	20
2.3.1	L.R. 25 gennaio 2016, n. 1 – Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano .....	20
2.3.2	L.R. 5 febbraio 2016, n. 9 – Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011.	22
2.3.3	L.R. 19 febbraio 2016, n. 12 – Disposizioni in materia di personale e uffici regionali, conferenze di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 26/2009, 40/2009 e 70/2015	23
2.3.4	L.R. 25 febbraio 2016, n. 16 – Disposizioni in materia di consorzi di bonifica in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015.....	24
2.3.5	L.R. 29 febbraio 2016, n. 19 – Contributo straordinario di solidarietà per aiuti al popolo Saharawi.....	25
2.3.6	L.R. 1 marzo 2016, n. 20 – Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 3/1995, 20/2002, 7/2005 e 66/2005 .....	25
2.3.7	L.R. 1 marzo 2016, n. 21 – Riordino delle funzioni di tenuta degli albi regionali del terzo settore ai sensi della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 28/1993, 87/1997 e 42/2002	26

2.3.8	L.R. 4 marzo 2016, n. 22 – Disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica. Riforma dell’Agenzia di promozione economica della Toscana (APET). Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale.....	27
2.3.9	L.R. 2 maggio 2016, n. 30 – Legati di amicizia e cooperazione del Consiglio regionale	32
2.3.10	L.R. 10 giugno 2016, n. 35 – Istituzione del Comune di San Marcello Piteglio, per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e di Piteglio .....	32
2.3.11	L.R. 1 agosto 2016, n. 46 – Città murate della Toscana L.R. 28 novembre 2016, n. 80 – Integrazione del finanziamento previsto a favore delle città murate. Modifiche alla l.r. 46/2016.....	33
2.3.12	L.R. 1 agosto 2016, n. 47 – Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità. Modifiche alla l.r. 30/2005 e alla l.r. 67/2003 .....	34
2.3.13	L.R. 1 agosto 2016, n. 48 – Disposizioni in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 30/2015 .....	35
2.3.14	L.R. 9 agosto 2016, n. 57 – Disposizioni in materia di dotazione organica dell’ufficio stampa del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 9/2011 .....	36
2.3.15	L.R. 9 agosto 2016, n. 58 – Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2016	37
2.3.16	L.R. 9 agosto 2016, n. 59 – Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010	37
2.3.17	L.R. 16 settembre 2016, n. 65 – Iniziativa di solidarietà della Regione Toscana a favore delle popolazioni del Centro Italia colpite dal sisma del 24 agosto 2016 .....	38
2.3.18	L.R. 4 ottobre 2016, n. 67 – Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l’anno 2016) relative alla seconda variazione al bilancio 2016 L.R. 4 ottobre 2016, n. 68 – Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio 2016. Modifiche alle leggi regionali 42/1998, 32/2002, 21/2010, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 86/2014, 70/2015, 81/2015 .....	39
2.3.19	L.R. 6 ottobre 2016, n. 70 – Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alle leggi regionali 68/2011, 22/2015, 70/2015, 9/2016.....	45
2.3.20	L.R. 18 ottobre 2016, n. 72 – Disposizioni per il potenziamento dell’Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012 .....	46
2.3.21	L.R. 11 novembre 2016, n. 76 – Interventi per la valorizzazione dell’identità toscana e delle tradizioni locali .....	47

2.3.22	L.R. 11 novembre 2016, n. 77 – Disposizioni urgenti in materia di concessioni del demanio idrico .....	48
2.3.23	L.R. 1 novembre 2016, n. 78 – Istituzione del Comune di Montalcino per fusione dei Comuni di San Giovanni d'Asso e Montalcino .....	49
2.3.24	L.R. 28 novembre 2016, n. 81 – Disposizioni per la promozione della collocazione di lapidi e la realizzazione di monumenti di valorizzazione dell'identità della Toscana. Modifiche alla l.r. 56/2012.....	50
2.3.25	L.R. 28 novembre 2016, n. 82 – Istituzione del Premio regionale di architettura contemporanea .....	50
2.3.26	L.R. 16 dicembre 2016, n. 85 – Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015 .....	51
2.3.27	L.R. 20 dicembre 2016, n. 87 – Disposizioni per l'attribuzione di nuove funzioni al Consorzio laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA). Modifiche alla l.r. 39/2009 .....	54
2.3.28	L.R. 27 dicembre 2016, n. 91 – Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi previsti dalla l.r. 24/2009. Modifiche alla l.r. 65/2014 e misure per accelerare la realizzazione di opere e interventi da parte degli enti locali	55
3	Conclusioni .....	57
3.1	Relazione Tecnico-Finanziaria.....	57
3.2	Mancanza di quantificazione e copertura .....	57
3.3	Rinvio della copertura alla legge di bilancio in casi non consentiti .....	58
3.4	Rinvio della copertura a determinazioni di altri organi .....	58
3.5	Copertura effettuata tramite indicazioni contabili .....	58
3.6	Mancato utilizzo clausole di salvaguardia .....	59
3.7	Riconoscimento debito fuori bilancio .....	59

## 1 LE FONTI NORMATIVE

### 1.1 Introduzione

La presente relazione trae origine dalla disposizione di cui all'art. 1 del d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012 e successivamente modificato dal d.l. n. 91/2014, convertito dalla l. n. 116/2014.

In particolare, il comma 2 di tale disposizione, nella versione attualmente vigente, prevede espressamente che: *“Annualmente le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti 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”*.

Come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39/2014, questa relazione ha la finalità di ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio in vista sia dell'attivazione di strumenti di autocorrezione, sia di prevenzione degli squilibri di bilancio.

Secondo quanto previsto dalla disposizione legislativa sopra richiamata, quindi, la presente relazione si concentrerà esclusivamente su quei provvedimenti, aventi rango legislativo regionale, che necessitano di una copertura finanziaria, o perché prevedono nuove spese, o perché riducono entrate già programmate.

E' anche il caso di precisare come non sia sufficiente il fatto che una legge regionale non preveda espressamente alcun onere finanziario, per far sì che essa sia dichiarata come non necessitante di copertura. Non è raro il caso, infatti (ed anzi, si riscontra spesso nella pratica, anche nell'ambito di altre regioni), di leggi regionali che dichiarano di non necessitare di copertura quando invece, dall'esame del testo normativo, emergono oneri, effettivi o potenziali, tutt'altro che trascurabili.

Ecco perché, nel valutare le singole leggi, è sempre necessario esaminarne attentamente il testo, per essere sicuri che il legislatore regionale abbia considerato tutti i profili della legge che possono produrre oneri.

E le situazioni nelle quali la legge dichiara espressamente di non comportare nuovi o maggiori oneri, quando invece essi sono presenti, sono quelle che necessitano di maggiore attenzione, perché sono quelle in cui sia la quantificazione, sia la copertura, sono completamente assenti.

Una volta, poi, stabilito che una legge richiede una copertura, occorre valutare i singoli aspetti della sua quantificazione, e della individuazione dei mezzi con cui la legge vi fa fronte.

Tali aspetti saranno analizzati successivamente, dopo che sarà stato descritto il quadro normativo di riferimento, in quanto tale descrizione è necessaria per comprendere i parametri in base a cui, successivamente, sarà valutata l'adeguatezza della copertura di ogni singola legge.

## 1.2 La Costituzione

La copertura finanziaria delle leggi è disciplinata, a livello costituzionale, dall'art. 81, il cui comma 3, dopo la modifica introdotta dalla l. cost. 1/2012, così recita: “*Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*”.

E' utile confrontare questo disposto con quello precedente (*ex art. 81, comma 4*): “*Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*”.

Le parole “ogni altra legge”, come noto, erano riferite alla legge di bilancio che, come disponeva la vecchia versione del comma 3 dell'art. 81, non poteva stabilire né nuovi tributi, né nuove spese.

Le novità terminologiche, all'evidenza, sono due:

- la prima riguarda il riferimento, nella nuova versione, agli oneri, anziché alle spese, allo scopo di esplicitare il fatto, peraltro già riconosciuto a livello interpretativo da parte della Corte costituzionale, che la copertura deve essere approntata sia per le leggi che implicano maggiori spese, sia per quelle che determinano minori entrate;
- la seconda riguarda l'utilizzo del verbo “provvedere”, anziché “indicare”, allo scopo di porre l'accento sulla necessità che sia la stessa legge che importi nuovi o maggiori oneri a predisporre i mezzi con cui farvi fronte, e non altre leggi, magari successive; peraltro, anche in questo caso, la stessa Corte costituzionale aveva fatto proprio questo orientamento (si veda, da ultimo, la sentenza 26/2013, nonché le sentenze ivi richiamate), ponendo il c.d. principio di autosufficienza, secondo cui la copertura non può essere rinviata ad un momento successivo, né ad altra fonte, neppure di rango legislativo.

Inoltre, si evidenzia che l'obbligo di copertura delle leggi recanti oneri, è pacificamente riferito anche alle leggi regionali, in virtù dei richiami a tutte le pubbliche amministrazioni, e in particolare alle autonomie territoriali, contenuti negli artt. 97 e 119 Cost., così come anche riconosciuto dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione 10/SEZAUT/2013/INPR, recante le prime linee di orientamento per le relazioni semestrali (ora annuali) sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali.

Nonostante, quindi, i precetti costituzionali in tema di copertura siano pienamente applicabili alle leggi regionali, tuttavia applicazione è esplicitata sia dalla normativa primaria di livello statale, sia dalle leggi regionali recanti la disciplina delle disposizioni di programmazione finanziaria e di contabilità.

Prima di procedere con l'analisi delle leggi regionali di spesa, è quindi necessario esaminare tali fonti.

## 1.3 La normativa statale

### 1.3.1 L. 196/2009

Tra le fonti statali rilevanti per il tema della presente relazione, assume primaria importanza la l. 196/2009, e cioè la legge di contabilità e finanza pubblica, in particolare il titolo V, dedicato espressamente alla copertura finanziaria delle leggi e composto da tre articoli, dal 17 al 19.

L'art. 19, comma 2, dispone espressamente che “*Ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, 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*”.

Tale norma richiama espressamente, per le regioni (tutte) e le province autonome, sia l'art. 81 Cost., comma 3, sia l'art. 17 della medesima legge.

E' evidente come il richiamo alla norma costituzionale sia ridondante, nel senso che, anche in sua assenza, il precetto normativo costituzionale esprimerebbe egualmente la sua forza e la sua vincolatività anche nei confronti delle leggi regionali.

Più interessante il secondo capoverso, secondo cui le metodologie di copertura che le regioni devono adottare sono quelle previste dall'art. 17.

Tale articolo, come vedremo subito appresso, indica quattro modalità attraverso cui è possibile procedere alla copertura delle leggi comportanti nuovi o maggiori spese, ovvero minori entrate. I mezzi di copertura sono quindi tipizzati, non potendosi provvedere alla copertura altrimenti, e sono validi sia per lo Stato, sia per le regioni.

Non si può affermare, però, che questi siano gli unici elementi che la regione deve considerare nell'approntare i mezzi di copertura delle proprie leggi.

Infatti, l'intera normativa sulla copertura, in particolare quella indicata all'art. 17, è espressamente applicabile anche alle regioni, ovviamente in quanto compatibile, e dove non altrimenti disposto da altre leggi, statali o regionali. In aggiunta, è utile ricordare che l'art. 1, comma 4 della l. 196/2009 prevede che: “*Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione*”.

Nella versione attualmente vigente, così come risulta dalle modifiche introdotte dalla l. 163/2016, l'art. 17 della legge di contabilità dello Stato prevede che la copertura finanziaria delle leggi comportanti maggiori oneri debba avvenire:

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

*a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;*

*b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;*

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

In sostanza, la copertura può essere fatta con l'utilizzo dei fondi speciali, con la modifica o soppressione dei parametri regolatori dell'evoluzione della spesa, con la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, con modifiche legislative comportanti nuove o maggiori entrate.

Per quanto riguarda la copertura tramite la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, preme subito rilevare che, affinché la copertura sia effettiva, non è sufficiente indicare, nella legge o nella scheda tecnica, il programma di spesa e la missione a cui imputare il maggior onere, in quanto tale indicazione non è sufficiente a dar conto dell'effettività della copertura.

A tal fine è necessario infatti specificare a quali leggi di spesa precedenti sono riferite le riduzioni, e per quale ammontare. Infatti, se il programma di spesa contiene un certo stanziamento, affinché esso sia utilizzabile per la copertura di un nuovo onere è necessario dar conto del fatto che lo stanziamento effettuato in precedenza non è più necessario, o lo è in misura minore. La semplice indicazione del programma di imputazione non dà conto di questa circostanza, e potrebbe così verificarsi che, al momento della imputazione del nuovo onere, i capitoli relativi al programma indicato sia capiente, ma che tale capienza sia solo temporanea, in quanto destinata a far fronte ad oneri già previsti e che si manifesteranno in futuro.

### **1.3.2 D. LGS. 118/2011**

Sempre con riferimento alla normativa statale, oltre che nella l. 196/2009, disposizioni relative alla copertura delle leggi regionali sono presenti anche nel d. lgs. 118/2011.

Per quanto riguarda la copertura degli oneri tramite fondi speciali, è necessario precisare che, a tal riguardo, il d. lgs. 118/2011 prevede, all'art. 49, l'iscrizione nel bilancio regionale di uno o più

fondi speciali destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio.

Tali fondi, peraltro, non sono utilizzabili per l'imputazione diretta di atti di spesa, ma solo ai fini del prelievo di somme da iscriverne in aumento delle autorizzazioni di spesa di programmi esistenti o dei nuovi programmi, dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime.

Infine, tali fondi sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale.

L'art. 38 del d. lgs. 118/2011 è riferito espressamente alla copertura finanziaria delle leggi regionali di spesa, e fa un distinguo tra le spese a carattere continuativo e quelle a carattere pluriennale.

Il comma 1 è riferito alle leggi che prevedono spese a carattere continuativo. Tali leggi devono quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e devono indicare l'onere a regime ovvero, in caso di spese non obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Il comma 2 riguarda invece le spese a carattere pluriennale, che devono indicare l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità ha la possibilità di rimodulare le quote previste per ciascun anno, nei limiti dell'autorizzazione complessiva.

Tali previsioni sembrano essere più stringenti, rispetto all'orientamento che aveva assunto la Corte costituzionale in materia. Essa, infatti, fin dalla pronuncia 331/1988 (ma si vedano anche le pronunce 26/1991 e 446/1994), aveva affermato che, per le spese continuative e ricorrenti, era consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura in sede di predisposizione del bilancio annuale. Tale orientamento era stato recepito anche dal d. lgs. 76/2000 (ora abrogato) il quale, all'art. 3, comma 1, disponeva che le leggi regionali che prevedevano attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente determinassero le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa.

Con l'art. 38 del d. lgs. 118/2011, invece, il rinvio della quantificazione alla legge di bilancio può avvenire solo per le spese a carattere continuativo e non obbligatorio. In pratica, ai fini della possibilità di rinvio della quantificazione (ma anche della copertura) alla legge di bilancio, è stato aggiunto il requisito della non obbligatorietà, oltre a quello della continuità.

Ciò, peraltro, appare quanto mai opportuno: se la spesa non è obbligatoria, la sua quantificazione e copertura può anche essere disposta in sede di predisposizione del bilancio, in quanto essa è sempre revocabile; in presenza di spese obbligatorie, invece, è necessario provvedere con la legge che le istituisce, a garanzia della copertura per gli anni successivi.

Infine, l'art. 73 del d. lgs. 118/2011 prevede che la legittimità dei debiti fuori bilancio sia riconosciuta dal Consiglio regionale con legge, entro 60 gg dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità del debito si intende riconosciuta.

## 1.4 La normativa regionale

La principale fonte normativa regionale, per quanto riguarda la copertura delle spese, è costituita dalla l.r. 1/2015, recante le “*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. n. 20/2008*”. In particolare, il tema della copertura è disciplinato nel capo II, Sezione V (artt. 13-19).

Tale legge ha abrogato quella precedente, e cioè la l.r. 36/2001, recante l’”*Ordinamento contabile della Regione Toscana*”, e, all’art. 31, ha previsto l’adozione di un regolamento di attuazione da emanarsi tramite regolamento della Giunta regionale. Non essendo ancora, tale regolamento, emanato, rimangono in vigore le disposizioni del vecchio regolamento di attuazione della l.r. 36/2001, e cioè il regolamento 61/2001, emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale, come espressamente disposto dal comma 2 del medesimo art. 31. Tali disposizioni, come opportunamente precisato dall’art. 31, comma 2, devono però essere compatibili con il d. lgs. 118/2011 e con i principi contabili generali ed applicati ad esso allegati.

Si osserva, incidentalmente, che la normativa regionale non può contrastare con la legislazione statale, laddove essa costituisca espressione dei principi costituzionali.

### 1.4.1 Art. 13

L’art. 13 della l.r. 1/2015, rubricato “Legislazione ordinaria”, al comma 1 classifica i provvedimenti legislativi in quattro tipologie, in base al tipo di oneri a cui danno origine:

- a) leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio;
- 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 da predeterminare indirettamente l’ammontare degli stanziamenti attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie, o mediante automatismi di spesa;
- d) leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito.

I commi successivi, da 2 a 5, determinano le modalità di copertura delle singole tipologie.

Le leggi di cui alla lettera a), stabiliscono direttamente l’ammontare della spesa per ciascuno degli anni compresi nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicando la

copertura in termini di competenza, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione degli oneri per gli esercizi successivi.

Le leggi di cui alla lettera b), determinano l'ammontare complessivo della spesa, sempre da intendersi come limite massimo, nonché la quota a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e indicano la copertura in termini di competenza.

Le leggi di cui alla lettera c), quantificano l'onere annuale previsto per gli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e indicano la copertura in termini di competenza.

Le leggi di cui alla lettera d), quantificano gli effetti presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni, sia nei singoli esercizi, sia a regime, e indicano la copertura in termini di competenza.

#### **1.4.2 Art. 14**

L'art. 14 si occupa specificamente di definire i mezzi di copertura finanziaria delle leggi regionali.

A tal riguardo, viene specificato che la copertura può essere effettuata o con mezzi di bilancio, o con interventi legislativi.

I primi sono costituiti o dall'utilizzazione degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, o dalla riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato in bilancio, nei limiti della quota non ancora impegnata. Per quanto riguarda il profilo temporale della copertura, la medesima disposizione prevede che la copertura sia indicata in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione nel caso di leggi che comportano oneri a carico del solo esercizio corrente, e in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione e a quelle successive negli altri casi.

I secondi sono invece costituiti dalle modifiche alla legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate o da ridurre le spese derivanti dalle preesistenti disposizioni che stabilivano direttamente la somma da stanziare o che determinavano automatismi di spesa.

L'art. 14, comma 4, precisa che per quanto riguarda le leggi di cui alle lettere c) e d) dell'art. 13, comma 1, nel caso in cui, per l'entità dell'intervento, l'eventuale scostamento rispetto all'onere previsto sia suscettibile di alterare l'equilibrio di bilancio, è definita una specifica clausola di salvaguardia, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni.

Pur rimarcando l'importanza dell'introduzione di una clausola di salvaguardia, non si può però non rilevare che essa è limitata solo alle leggi per le quali, per la notevole entità dell'intervento, l'eventuale scostamento possa alterare l'equilibrio di bilancio. Tale limitazione pare inopportuna in quanto, a parte il fatto oggettivo costituito dalla difficoltà di definire quali siano gli interventi che, in caso di scostamento rispetto alle previsioni, possano alterare l'equilibrio, si ritiene che una

clausola di salvaguardia sia necessaria per tutti i provvedimenti ricadenti nelle lettere c) e d) i quali, per definizione, hanno effetti indefiniti nel tempo e di difficile quantificazione.

Del resto, la l. 196/2009, cioè la legge di contabilità e finanza pubblica, non prevede una limitazione di tal fatta nell'approntamento delle clausole di salvaguardia. L'art. 17, comma 1, infatti, come novellato dalla l. 163/2016, predispone un complesso meccanismo di monitoraggio degli oneri derivanti dalle leggi che indicano previsioni di spesa, e di successiva correzione che, pur non essendo espressamente definito come clausola di salvaguardia, prevede l'intervento, in successione, prima del Ministro dell'economia e delle finanze, poi del Presidente del Consiglio dei ministri e, in ultima battuta, del legislatore. Tale meccanismo, che è andato a sostituire quello precedente, espressamente denominato "clausola di salvaguardia" dalla versione precedente dell'art. 17, comma 1, ha il medesimo obiettivo, e cioè quello di far fronte a eventuali scostamenti rispetto alle previsioni con un istituto caratterizzato da effettività ed automaticità. La principale differenza introdotta dalla novella legislativa è che, anziché indicare a priori le misure delle riduzioni di spesa o degli aumenti di entrata necessari a compensare l'errore previsionale, si prevede l'intervento del Ministro dell'economia e delle finanze, in modo da avere un certo margine di flessibilità nella valutazione degli stanziamenti da ridurre.

L'effettività della clausola di salvaguardia introdotta dalla Regione toscana è altresì inficiata dal fatto che, come espressamente disposto dal comma 4 dell'art. 14, i criteri e le modalità della sua applicazione debbano essere definiti dal regolamento di cui all'art. 31. Infatti, poiché tale regolamento non è ancora stato adottato, manca qualsiasi riferimento normativo per la sua applicazione alle leggi di spesa.

Qualche perplessità destano anche gli artt. 5 e 6 del medesimo art. 14, che si occupano della copertura delle leggi che comportano oneri a carico di esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio di previsione. Tali leggi si considerano, infatti, integralmente coperte qualora lo siano con riferimento al periodo considerato dal bilancio di previsione, purché i relativi oneri abbiano nel tempo un andamento costante, o raggiungano comunque l'importo maggiore nel periodo compreso dal bilancio di previsione. Negli altri casi, la legge quantifica l'onere massimo previsto oltre il bilancio di previsione, ed individua i mezzi di copertura individuando le spese a carattere continuativo da ridurre nell'anno in cui l'onere si manifesta.

A tal riguardo è necessario rilevare che è principio risalente quello secondo cui l'orizzonte temporale di copertura non possa essere limitato al periodo compreso nel bilancio di previsione.

Con sentenza 384/1991, la Corte costituzionale ha affermato che l'obbligo di copertura deve essere osservato dal legislatore anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri, in quanto l'adempimento dell'obbligo costituzionale prescinde dal riferimento a documenti contabili, già formati o da

formarsi. Tuttavia, il giudice costituzionale rileva che, mentre per le leggi che hanno effetti finanziari nel periodo considerato dal bilancio di previsione la copertura deve essere osservata con rigorosa puntualità, per gli esercizi successivi tale rigore può essere in parte attenuato, anche tenendo conto della flessibilità nella determinazione del momento attuativo e della oggettiva difficoltà nella esatta quantificazione della spesa. Attenuazione, però, che non esonera il legislatore dall'obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli esercizi successivi, in modo da tenere conto della fondamentale esigenza di equilibrio (esigenza che, come già affermato, è divenuta ancora più pregnante a seguito della modifica costituzionale dell'art. 81).

Di fronte a un tale quadro, la disposizione di cui all'art. 14, commi 5 e 6, che considera sufficiente, ai fini della copertura delle leggi che comportano oneri a carico di esercizi successivi a quelli considerati dal bilancio di previsione, la copertura nel periodo considerato dal bilancio di previsione, desta qualche perplessità.

Perplessità che, probabilmente, può essere risolta interpretando il comma 5 dell'art. 14 come valido esclusivamente per le spese non obbligatorie.

### **1.4.3 Art. 15**

L'art. 15 della l.r. 1/2015 si occupa dei Fondi speciali, disponendo che l'elenco dei provvedimenti legislativi finanziabili con tali fondi è allegato alla legge di bilancio. Tale elenco è articolato in specifiche partite che indicano l'oggetto del provvedimento e le somme destinate alla copertura dei singoli esercizi considerati nel bilancio di previsione, distintamente per la parte corrente e per quella in conto capitale, con divieto di travaso da una parte all'altra.

E' previsto, poi, che nel corso dell'esercizio le disponibilità dei fondi speciali possano essere utilizzate anche per la copertura di provvedimenti legislativi non compresi nell'elenco, a condizione che il provvedimento indichi gli interventi inseriti nell'elenco a cui viene sottratta la copertura.

### **1.4.4 Art. 16**

L'art. 16 della medesima legge prevede un Fondo speciale per la copertura delle leggi di iniziativa del Consiglio regionale, leggi di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario successivo e che siano destinate a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati nel bilancio di previsione. L'accantonamento a tale fondo è distinto, come quello di cui all'articolo precedente, tra parte corrente e parte in conto capitale.

#### **1.4.5 Art. 17**

Infine, l'art. 17 disciplina la relazione tecnico-finanziaria. Tale relazione, ai sensi del comma 1, dovrebbe corredare tutte le proposte di legge e gli emendamenti aventi conseguenze finanziarie.

La relazione tecnico-finanziaria è uno strumento imprescindibile ai fini della copertura delle leggi. In particolare, essa deve esplicitare le metodologie seguite e gli elementi e i criteri di calcolo impiegati, fornire una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie, evidenziare gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi.

E' anche previsto, per le leggi che non determinano nuove o maggiori spese, e per quelle corredate di clausola di neutralità finanziaria, che la relazione debba indicare i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente indicando le risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite.

In ambito statale, la relazione tecnica è disciplinata dall'art. 17 della l. 196/2009. Rispetto alla normativa della Regione toscana, la normativa statale è più articolata. E' infatti previsto che la relazione specifichi, per la spesa corrente e le minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. E' inoltre previsto che alla relazione sia allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (comma 3).

Per quanto riguarda la clausola di neutralità finanziaria, la normativa statale prevede che essa non possa essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria.

## 2 L'ANALISI DELLE LEGGI

### 2.1 Il metodo utilizzato

Così delineato il quadro normativo, è possibile passare all'esame dei singoli provvedimenti.

Prima di tutto, è necessario individuare, tra tutte le leggi approvate dalla Regione toscana nel 2016, quelle che sono fonti di oneri, intesi come maggiori spese o minori entrate.

Come si è già rilevato, il fatto che una legge dichiari espressamente di non comportare ulteriori oneri, e che contenga quindi una clausola di neutralità finanziaria, o che nulla dica a riguardo, non è determinante al fine dell'inclusione o meno della legge fra quelle esaminate. Può darsi il caso, infatti, che la legge in questione determini effettivamente un onere, pur in assenza di una esplicita dichiarazione in tal senso da parte della medesima legge.

In tal caso, ovviamente, non sarà presente né la quantificazione, né la copertura, in quanto il legislatore regionale non ha correttamente considerato gli effetti finanziari del provvedimento.

Per le leggi che hanno effetti finanziari, è necessario verificare la tipologia di onere, in quanto tipologie diverse possono avere diverse modalità di copertura, e ciò è rilevante al fine di determinare la correttezza dell'operazione di copertura.

Occorre poi determinare se la quantificazione effettuata è corretta, cioè se la Regione ha utilizzato una corretta modalità di calcolo e ha considerato tutti i fattori che possono incidere sulla esatta quantificazione, naturalmente in un'ottica *ex ante*, cioè considerando la situazione al momento dell'approvazione della legge.

Infine, verrà valutata l'adeguatezza della copertura predisposta, intesa sia come utilizzo di uno dei mezzi tipici previsti dalla legge, sia come corretto utilizzo di una specifica clausola di salvaguardia in caso di oneri soggetti a previsione.

Per ogni legge comportante nuovi o maggiori oneri verrà predisposto un paragrafo, in cui si darà atto del risultato dell'analisi effettuata. In alcuni, limitati casi, alcune leggi sono trattate in un unico paragrafo, in quanto strettamente collegate.

Alla fine, verrà formulato un giudizio complessivo sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri adottate nel 2016 dalla Regione Toscana, in considerazione di tutti gli elementi riscontrati.

Come di consueto, la bozza di referto è stata trasmessa alla Regione Toscana, per sue eventuali osservazioni prima dell'approvazione definitiva in camera di consiglio.

La Regione Toscana ha trasmesso le proprie osservazioni in data 20 ottobre 2017, escludendo dalla propria analisi le leggi di iniziativa del Consiglio regionale, nonché gli emendamenti apposti durante l'*iter* consiliare.

Nel dettaglio, la Regione ha trasmesso osservazioni relativamente alle leggi 1 e 78, 9, 12, 22, 47, 48, 59, 67, 68, 77,87.

Di tali osservazioni, laddove presenti, si darà conto nei paragrafi relativi alle singole leggi di spesa.

## **2.2 L'individuazione delle leggi di spesa con effetti finanziari**

Nel corso del 2016, la Regione toscana ha approvato **82** leggi.

Di queste, viene omessa l'analisi delle leggi finanziarie o, per meglio dire, delle leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto esse sono oggetto di analisi in sede di parifica del rendiconto della Regione toscana. Si tratta di **7** leggi, corrispondenti ai nn. 34 (*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016 - 2018. Prima variazione*), 53 (*Rendiconto generale per l'anno finanziario 2015*), 54 (*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018. Assestamento*), 69 (*Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018. Seconda variazione*), 88 (*Legge di stabilità per l'anno 2017*), 89 (*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2017*), 90 (*Bilancio di previsione finanziario 2017 – 2019*).

Ci sono poi **45** leggi che non hanno effetti finanziari. Si tratta delle leggi contrassegnate dai nn. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 55, 56, 66, 71, 74, 75, 83, 84, 86.

Le restanti **30** leggi hanno effetti finanziari, dichiarati o meno. Si tratta delle leggi contrassegnate dai nn. 1, 9, 12, 16, 19, 20, 21, 22, 30, 35, 46, 47, 48, 57, 58, 59, 65, 67, 68, 70, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 85, 87, 91, che verranno analizzate singolarmente.

La l.r. 45/2016 rappresenta un caso particolare, in quanto essa provvede esclusivamente a modificare l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti, a partire dall'anno 2017, secondo quanto previsto dalla l. 549/1995 la quale, all'art. 3, comma 29, dispone che l'ammontare del tributo sia stabilito con legge regionale.

Pur avendo evidenti riflessi finanziari sul bilancio, questo tipo di legge non rientra tra quelli che comporta oneri, né risulta direttamente collegata ad un'altra specifica legge che preveda degli oneri e di cui costituisca copertura, per cui, in questa sede, se ne omette la valutazione.

## **2.3 Le singole leggi con effetti finanziari**

### **2.3.1 L.R. 25 gennaio 2016, n. 1 – Istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, per fusione dei Comuni di Abetone e Cutigliano**

La legge istituisce il Comune di Abetone Cutigliano a decorrere dal 1° gennaio 2017, con contestuale estinzione dei Comuni di Abetone e Cutigliano.

L'art. 8, al comma 2, prevede che al nuovo comune spettino i contributi previsti dalla normativa statale per le fusioni, e un contributo a valere sulle risorse regionali, secondo quanto disposto dall'art. 64 della l.r. 68/2011.

Dalla relazione illustrativa alla legge, emerge che tale disposizione non dovrebbe comportare oneri aggiuntivi, in quanto l'art. 64, relativo al contributo regionale, troverebbe copertura finanziaria nell'art. 106-bis della medesima legge regionale.

Inoltre, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 8, al nuovo comune sono attribuiti, ai sensi dell'art. 65 della l.r. 68/2011, i contributi previsti per i piccoli comuni in situazioni di maggiore disagio, secondo quanto previsto dall'art. 82 della medesima legge regionale, in luogo dell'estinto Comune di Cutigliano.

La presente legge è priva della relazione tecnico-finanziaria.

Per quanto riguarda il contributo di cui all'art. 64 della l.r. 68/2011, ci sono due osservazioni da fare.

In primo luogo, il comma 1 dell'art. 64 prevede che il comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione riceva un contributo annuale, per cinque anni, pari a € 250.000,00 per ogni comune originario, e comunque non superiore a € 1.000.000,00. Tale contributo può essere incrementato, ricorrendo certe condizioni, dalla legge che provvede alla fusione o all'incorporazione. Inoltre, a decorrere dalle fusioni e incorporazioni per le quali il referendum si è svolto dopo il 30 giugno 2015 o il 30 giugno 2016, il medesimo art. 64 prevede che i contributi di cui al comma 1 siano, rispettivamente, incrementati o diminuiti, a seconda del ricorrere di certe condizioni come, ad esempio, la popolazione del comune risultante dalla fusione o dall'incorporazione.

Il comma 2 dell'art. 64 dispone invece che, se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo di cui al comma 1, questo è ridotto proporzionalmente.

In presenza di tale complessa normativa, sarebbe stata opportuna la presenza della relazione tecnico-finanziaria, che avrebbe dovuto rendere conto della ricorrenza o meno delle condizioni previste per l'incremento o il decremento del contributo, al fine della corretta quantificazione del contributo effettivamente spettante al Comune di Abetone Cutigliano o, in ogni caso, secondo

quanto disposto dalla lett. d) dell'art. 17, comma 2, della l.r. 1/2015, per indicare i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale.

In secondo luogo, per la copertura degli oneri derivanti dall'art. 64, la medesima legge regionale del 2011 interviene tramite l'art. 106-bis il quale, però, per le annualità successive al 2014, e quindi anche per quella in esame, fa un mero rinvio alla legge di bilancio.

Gli oneri derivanti dall'art. 64, sembra che possano pacificamente essere considerati spese a carattere pluriennale, disciplinate dalla lett. b) dell'art. 13, comma 3, della l.r. 1/2015. Le leggi recanti tali spese dovrebbero quindi determinare l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, indicando in termini di competenza la relativa copertura.

Stando così le cose, quindi, non pare legittimo rinviare, per la copertura di tali spese, alla legge di bilancio.

Per quanto riguarda il contributo di cui all'art. 82, la situazione si presenta in termini analoghi a quelli indicati per il contributo di cui all'art. 64: manca infatti qualsiasi tipo di quantificazione e, inoltre, per la copertura degli oneri si fa rinvio alla legge di bilancio.

Tra l'altro, per quest'ultimo contributo la situazione è complicata dal fatto che la sua erogazione è prevista fino all'istituzione del fondo perequativo di cui all'art. 97, comma 3.

La Regione, in merito, osserva che la legge non configura una nuova spesa, in quanto la spesa sarebbe già prevista dalla l.r. 68/2011.

Osserva inoltre che la legge non può essere considerata come recante oneri pluriennali, in considerazione del fatto che l'art. 64, comma 2 della l.r. 68/2011 prevede che se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo di cui al comma 1, questo è ridotto proporzionalmente. Tale normativa garantirebbe la copertura finanziaria della spesa nell'ambito delle risorse previste dalla legislazione previgente e già stanziata a tal fine in bilancio.

Tali osservazioni non sembrano risolutive. Infatti, la riduzione proporzionale dei contributi in caso di insufficienza delle risorse stanziata, non fa venir meno la natura della spesa, che è comunque di carattere pluriennale, in quanto prevista per un certo numero di anni (cinque). E, come già ricordato, le spese pluriennali non possono essere coperte tramite il rinvio al bilancio di previsione, come invece dispone l'art. 106-bis della legge in questione.

Senza contare che, in ogni caso, la legge in esame avrebbe dovuto comunque quantificare l'onere previsto, nonché dar conto delle risorse eventualmente già stanziata in bilancio per farvi fronte.

### **2.3.2 L.R. 5 febbraio 2016, n. 9 – Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011**

La legge in questione interviene per semplificare la successione della Regione nei procedimenti e nei rapporti in corso relativi alle funzioni trasferite dalle province e dalla Città metropolitana.

La legge è priva della relazione tecnico-finanziaria ma, nella relazione illustrativa, si dà atto che la proposta di legge non comporta maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Tuttavia, alcune disposizioni da essa recate sono suscettibili di determinare maggiori oneri.

In primo luogo, l'art. 6 della legge introduce l'art. 11-bis nella l.r. 22/2015, per prevedere delle deroghe, rispetto a quanto previsto dall'art. 10, al subentro in procedimenti, interventi, attività e rapporti.

E' infatti previsto che, per alcune funzioni il trasferimento, anziché essere definito tramite accordi, sia automatico. Si tratta delle funzioni in materia di agricoltura, caccia e pesca, orientamento e formazione professionale, ambiente, energia, difesa del suolo.

Per tali funzioni, l'individuazione puntuale dei procedimenti, delle attività, degli interventi e dei rapporti è effettuata con deliberazione di Giunta regionale, la quale dà conto degli eventuali motivi ostativi alla successione, nonché delle risorse previste nel bilancio regionale che consentono l'effettivo subentro nei rapporti passivi in corso.

In pratica, la copertura di tali rapporti passivi è demandata alla Giunta regionale, laddove invece avrebbe dovuto essere fatta direttamente dalla legge.

In secondo luogo, l'art. 8 della legge modifica l'art. 13 della l.r. 22/2015.

Fra l'altro, viene disposto che *“alla disciplina uniforme, per tutti i dipendenti dell'ente, della retribuzione della parte variabile del salario, relativa ai premi di produttività e alle indennità contrattualmente previste, e all'applicazione uniforme degli istituti della contrattazione di livello regionale, si provvede con il rinnovo del contratto aziendale, da concludersi entro il 30 giugno 2016”*.

Tale norma ha un'evidente valenza finanziaria, ma non è specificata alcuna quantificazione o copertura.

In terzo luogo, l'art. 11 della legge va a sostituire la tabella “Costo del personale – anno 2014” dell'allegato D della l.r. 70/2015, e inserisce l'allegato D-bis “Costo del personale trasferito alla Regione dalle Unioni di comuni – anno 2014”.

Nella relazione illustrativa viene specificato che tale norma non comporta oneri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti nel bilancio regionale, ma si tratta di un'affermazione indimostrata, non essendo presente alcuna quantificazione comparativa della situazione *ante* e *post* modifica.

Per quanto riguarda l'art. 6, la Regione osserva che l'introduzione dell'art. 11-bis nella l.r. 22/2015 non costituisce copertura finanziaria della spesa, ma l'individuazione puntuale dei procedimenti, attività, interventi e rapporti entro comunque le risorse già previste nel bilancio regionale. Nel caso in cui esse non fossero disponibili in misura sufficiente, si ravviserebbe, ai sensi dello stesso art. 11-bis, un motivo ostativo alla successione.

In realtà, però, non per tutte le funzioni è previsto che i procedimenti trasferiti siano solo quelli per cui sono già previste le risorse nel bilancio regionale. E' il caso, ad esempio, delle funzioni di caccia e pesca, e dei procedimenti di VIA.

Inoltre, non si dà atto delle risorse che sono già a disposizione nel bilancio regionale per far fronte a tali trasferimenti.

Per quanto riguarda gli art. 8 e 11, invece, la Regione si limita ad osservare che tali disposizioni sono state inserite durante l'iter consiliare.

Sembra evidente, tuttavia, che il momento in cui una spesa viene inserita in una legge non può far venir meno la necessità della sua quantificazione e della sua copertura.

### **2.3.3 L.R. 19 febbraio 2016, n. 12 – Disposizioni in materia di personale e uffici regionali, conferenze di servizi. Modifiche alle leggi regionali 1/2009, 26/2009, 40/2009 e 70/2015**

La legge modifica alcune leggi regionali al fine di razionalizzare la struttura organizzativa.

La legge è priva della relazione tecnico-finanziaria.

Ai fini che qui interessano, viene in rilievo l'art. 9, che modifica l'art. 15, comma 2 della l.r. 26/2009, rubricata "*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*".

L'art. 15 in questione, al comma 2, determina l'importo dell'indennità spettante al personale regionale in servizio presso l'ufficio di collegamento della Regione Toscana a Bruxelles. Tale indennità è fissata in misura percentuale rispetto a quella spettante per analogo titolo e analogo qualifica professionale al personale statale del Ministero degli Affari esteri in servizio presso le sedi di rappresentanza all'estero.

A seguito della modifica, l'indennità passa da una misura non superiore al 50%, alla misura del 65%.

Secondo la relazione illustrativa alla proposta di legge, tale modifica è resa necessaria dal fatto che la legge statale 190/2014 ha ridotto del 20% l'entità dell'indennità spettante al personale ministeriale cui è commisurata l'indennità del personale regionale, rendendo quest'ultima insufficiente a far fronte alle spese di mantenimento fuori del territorio nazionale. Questo incremento, tuttavia, non comporterebbe oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto esso finanzierebbe il costo dell'indennità *ante* l. 190/2014.

Questa affermazione, non pare convincente. Per come è scritta, sembra voler significare che la spesa per tale indennità sia identica a quella prevista antecedentemente alla riduzione operata, per il personale ministeriale, dalla l. 190/2014. In realtà, così non è: in primo luogo, in quanto si passa da una misura determinata nei limiti di un massimo (fino al 50%, quindi, volendo, anche in misura inferiore) a una misura fissa (il 65%); in secondo luogo, in quanto la nuova misura dà in ogni caso luogo ad un incremento, sia pur contenuto, nell'indennità percepita dal personale in questione (infatti, il 65% dell'80% della indennità dei funzionari ministeriali è pari ad una percentuale del 52%, comunque superiore al 50% prima fissato).

Era necessario, quindi, quantificare il maggior esborso determinato dalla modifica normativa e provvedere alla copertura del maggior onere.

La Regione, in merito, osserva che l'indennità del personale regionale impiegato presso la sede di Bruxelles trovava completa copertura finanziaria nell'ambito dei pertinenti stanziamenti del bilancio regionale di previsione 2016/2018, approvato con la l.r. 83/2016.

Probabilmente, il riferimento corretto è alla l.r. 83/2015. In ogni caso, nella legge in esame non viene dato conto né del maggior esborso necessario, né della sufficienza delle somme già stanziare in bilancio.

#### **2.3.4 L.R. 25 febbraio 2016, n. 16 – Disposizioni in materia di consorzi di bonifica in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alla l.r. 79/2012 e alla l.r. 80/2015**

La legge in questione introduce nuove disposizioni in materia di consorzi di bonifica, dettando norme che hanno anche rilievo finanziario.

In particolare, l'art. 18 va a modificare l'art. 24 della l.r. 79/2012, sostituendone i commi 3 e 4, e introducendo i commi 4-bis e 4-ter.

Tali modifiche introducono nuovi oneri a carico della Regione, in quanto è ora previsto espressamente che specifiche attività, alcune previste direttamente dalla l.r. 79/2012, altre presenti nella l.r. 80/2015 (anch'essa, peraltro, modificata dalla legge in esame), siano finanziate, in tutto o in parte, tramite risorse del bilancio regionale o, comunque, tramite risorse pubbliche.

Nonostante i nuovi oneri introdotti, la legge in commento non è corredata dalla relazione tecnico-finanziaria, né reca alcuna clausola di copertura. Viene solo modificato, dall'art. 25, l'art. 47 della l.r. 79/2012, che prevede ora che, in coerenza con gli stanziamenti di bilancio, le risorse per l'attuazione degli interventi siano definite negli atti di programmazione regionale ed aggiornate annualmente dal documento operativo per la difesa del suolo di cui all'articolo 3 della l.r. 80/2015 (documento che, per inciso, è approvato dalla Giunta regionale).

La legge in questione, rientrando tra quelle che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, dovrebbe stabilire direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni

considerati nel bilancio di previsione, e rinviare alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere solo per gli esercizi successivi, come disposto dall'art. 13, comma 2 della l.r. 1/2015.

### **2.3.5 L.R. 29 febbraio 2016, n. 19 – Contributo straordinario di solidarietà per aiuti al popolo Saharawi**

La legge in questione prevede l'assegnazione di un contributo di solidarietà a favore del popolo Saharawi, le cui condizioni di vita, già fortemente critiche a causa della localizzazione in pieno deserto algerino, si sono ulteriormente aggravate in conseguenza di una alluvione che ha colpito il paese nel mese di ottobre 2015.

La legge è priva della relazione tecnico-finanziaria.

Il contributo, di importo pari a € 15.000, trova copertura in un fondo speciale, in particolare nel “*Fondo oneri di cui all'art. 27 ter della l.r. 3/2009 per fronteggiare emergenze sociali-ambientali*”, di pertinenza del bilancio del Consiglio regionale.

### **2.3.6 L.R. 1 marzo 2016, n. 20 – Riordino delle funzioni amministrative in materia di caccia e pesca nel mare e nelle acque interne in attuazione della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 3/1994, 3/1995, 20/2002, 7/2005 e 66/2005**

La legge in questione è corredata dalla relazione tecnico-finanziaria. Da tale relazione risulta che essa appartiene alle leggi che istituiscono o sopprimono entrate regionali oppure ne variano il gettito (art. 13, comma 1 lett. d) della l.r. 1/2015).

Nella relazione, viene detto che l'art. 13-ter, comma 4-bis della l.r. 3/1994 è stato inserito dalla legge in commento. In realtà, tale norma non è stata inserita da questa legge, ma dalla l.r. 82/2015. La l.r. 20/2016 si è limitata ad una modifica di stile, aggiungendo le parole “*in materia faunistico-venatoria*”.

Da ciò consegue che alla copertura avrebbe dovuto provvedere la l.r. 82/2015.

In ogni caso, l'art. 13-ter, comma 4-bis della l.r. 3/1994 prevede che gli ATC versino alla regione, entro il 31 ottobre di ogni anno, il 10 per cento delle entrate derivanti dalle quote di iscrizione per contribuire al finanziamento delle convenzioni previste dall'articolo 7, comma 6, della L.R. 22/2015 (cioè quelle convenzioni che hanno la finalità di incentivare lo svolgimento dei compiti della polizia provinciale in materia faunistico-venatoria), da ripartirsi secondo criteri stabiliti con deliberazione della Giunta regionale.

Secondo l'art. 63-bis, comma 2-bis della medesima legge, le entrate derivanti da tale disposizione sarebbero pari a € 900.000 annui, per il triennio 2016-2018, mentre, secondo il comma

2-ter del medesimo articolo, è autorizzata la spesa di € 900.000, per il medesimo triennio, per le convenzioni relative allo svolgimento dei compiti di polizia provinciale sopra richiamate.

Da rilevare che, con la l.r. 88/2016 (legge di stabilità per l'anno 2017), la spesa autorizzata per l'anno 2018 è stata ridotta ad € 205.200.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, la stima delle entrate deriva dal fatto che gli ATC, nel loro complesso, registrano circa 76.000 iscritti come primo ambito, cui vanno aggiunti circa 26.000 iscritti come ulteriore ambito, di cui circa 300 provenienti da altre regioni.

Considerando che la quota di iscrizione individuale per il primo ambito è pari a € 100, mentre quella per l'ulteriore ambito è pari a € 50, e considerando anche il fatto che si prevede l'incasso di ulteriori € 40.000 complessivo dai cacciatori provenienti da altre regioni, si arriva ad un totale complessivo di circa € 9.000.000 annui, il cui 10% è, appunto, pari agli € 900.000 inseriti tra le entrate.

A parte il fatto che non viene citata la fonte da cui deriva la stima degli iscritti, e che non è specificato come si determina la stima delle somme incassate dai cacciatori provenienti da altre regioni, si rileva che la riduzione della spesa effettuata per il 2018 potrebbe essere sintomatica del fatto che la copertura degli oneri per la stipula delle convenzioni non sia corretta.

In ogni caso, considerato che le entrate destinate alla copertura delle convenzioni in questione non sono certe, sarebbe stato opportuno prevedere una clausola di salvaguardia, come anche previsto dall'art. 14, comma 4 della l.r. 1/2015.

### **2.3.7 L.R. 1 marzo 2016, n. 21 – Riordino delle funzioni di tenuta degli albi regionali del terzo settore ai sensi della l.r. 22/2015. Modifiche alle leggi regionali 28/1993, 87/1997 e 42/2002**

La legge in questione, priva della relazione tecnico-finanziaria, contiene due norme finanziariamente rilevanti, contenute negli artt. 4 e 17, che modificano, rispettivamente, l'art. 7, comma 10 della l.r. 28/1993, relativo alla Consulta regionale delle organizzazioni di volontariato, e l'art. 15, comma 9 della l.r. 42/2002, relativo alla Consulta regionale dell'associazionismo di promozione sociale.

Il nuovo testo di legge, identico in entrambi i casi, pur se riferito ad organi diversi, prevede che ai componenti della Consulta sia corrisposto il rimborso spese in conformità alla disciplina vigente per i dirigenti regionali.

In precedenza, era previsto che il rimborso delle spese venisse corrisposto in relazione all'attività svolta.

Nella relazione illustrativa alla legge, si dà espressamente atto che le modifiche riportate non determinano oneri aggiuntivi per il bilancio regionale, ma l'affermazione non è motivata.

**2.3.8 L.R. 4 marzo 2016, n. 22 – Disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica. Riforma dell’Agenzia di promozione economica della Toscana (APET).  
Modifiche alla l.r. 53/2008 in tema di artigianato artistico e tradizionale**

Con la legge in questione, viene riformato il sistema di promozione economica a sostegno delle attività produttive e di supporto al processo di internazionalizzazione delle imprese, in precedenza regolamentato dalla l.r. 28/1997 ed effettuato prevalentemente tramite l’Agenzia di Promozione Economica della Toscana (APET), istituita con l.r. 6/2000.

Entrambe le leggi regionali vengono espressamente abrogate, e il nuovo sistema delineato dalla l.r. 22/2016 è il seguente.

Nel nuovo sistema, le attività regionali di promozione economica vengono ricondotte a 4 tipologie (art. 2): a) promozione dell’immagine complessiva della Toscana; b) sostegno alle iniziative di internazionalizzazione; c) promozione dell’offerta turistica territoriale; d) attrazione di investimenti esogeni.

Le attività di cui alla lettera a) sono effettuate dall’ente “Fondazione sistema toscana”, quelle di cui alle lettere b) e d) direttamente dalle competenti strutture della Giunta regionale, mentre quelle di cui alla lettera c) sono svolte dalla nuova Agenzia regionale di promozione turistica, denominata “Toscana promozione turistica”, che ha personalità giuridica pubblica ed è dotata di autonomia amministrativa, organizzativa e contabile.

Tutte le attività di promozione economica sono determinate tramite un piano approvato dalla Giunta regionale entro il 30 luglio di ogni anno, contenente le attività di promozione turistica assegnate alla nuova Agenzia, le attività di promozione dell’immagine attribuite alla “Fondazione sistema toscana”, e le attività di competenza delle strutture della Giunta regionale (sostegno alle iniziative di internazionalizzazione e attrazione degli investimenti).

L’Agenzia di promozione turistica è finanziata dalla Regione tramite 2 finanziamenti: uno destinato alla realizzazione delle attività di promozione previste nel piano annuale (art. 16, comma 1, lett. a)), l’altro disposto per le spese di funzionamento (art. 16, comma 1, lett. d)).

Per quanto riguarda il primo finanziamento, esso è pari alla somma di € 3.500.000 annui per ciascuna annualità del bilancio di previsione (2016-2018), e trova copertura nella missione di spesa n. 7 “Turismo”, programma n. 01 “Sviluppo e valorizzazione del turismo”, titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 (art. 21, comma 1).

Nella relazione tecnico-finanziaria, la quantificazione di tale somma è giustificata in modo generico, in base alla limitazione dell’attività dell’Agenzia alla sola promozione turistica, rispetto a quelle precedentemente assegnate, e per le quali era stanziato un importo complessivo di € 5.500.000 annui.

Per quanto riguarda il secondo finanziamento, invece, esso è pari alla somma di € 1.800.000 per l'anno 2016, e di € 1.500.000 per ciascuno degli anni 2017 e 2018. La copertura di tali importi è effettuata tramite gli stanziamenti della missione di spesa n. 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, programma n. 02 “Segreteria generale”, titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 (art. 21, comma 4).

Nella relazione tecnico-finanziaria, il finanziamento delle spese di funzionamento dell’Agenzia era quantificato in € 1.500.000 per l’intero triennio del bilancio di previsione. C’è stato, quindi, un incremento pari a € 300.000 per il primo anno, il 2016, di cui non è dato conoscere la ragione.

Nella relazione si precisa che l’importo annuo di € 1.500.000 è inferiore rispetto all’importo annuo previsto in precedenza, che era pari a € 2.676.000. Il minore importo è dovuto al fatto che nella nuova Agenzia rimane solo una parte del personale (si passa, infatti, da n. 47 addetti a n. 24, a regime), in quanto la restante parte viene trasferita alla Regione (artt. 17, 18 e 19) la quale, nel nuovo sistema, si occupa, come già ricordato, delle iniziative di sostegno alla internazionalizzazione e dell’attrazione di investimenti esogeni.

L’importo di € 1.500.000 è determinato dalla somma dell’importo di € 1.100.000, previsto per le spese di personale, quantificato in base alle categorie in cui è inquadrato il personale che rimane all’Agenzia, e dell’importo di € 400.000 per altri costi di gestione, della cui quantificazione nulla è detto.

Per quanto riguarda l’attività di promozione economica che passa alla Regione, invece, occorre fare le seguenti considerazioni.

Il finanziamento di tali attribuzioni è effettuato attribuendo le somme che residuano, sul bilancio di previsione, nella missione di spesa n. 7 “Turismo”, programma n. 01 “Sviluppo e valorizzazione del turismo”, titolo I “Spese correnti”, pari a € 2.000.000 annui, nella missione n. 16 “Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca”, programma n. 01 “Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare”, titolo I “Spese correnti”, per l’importo di € 1.000.000 annuo, e nella missione n. 14 “Sviluppo economico e competitività”, programma n. 01 “Industria, PMI , Artigianato”, titolo I “Spese correnti”, sempre per l’importo di € 1.000.000 annuo (art. 21, commi 2 e 3).

Da precisare che, ai sensi dell’art. 21, comma 2, le somme di cui sopra sono destinate esclusivamente alla copertura delle attività di sostegno alla internazionalizzazione, mentre restano fuori quelle di attrazione degli investimenti esogeni (è infatti richiamata solo la lett. b) dell’art. 2, comma 2, e non la lett. d)), che però sono comunque attribuite alla Regione.

Per il personale che passa dall’Agenzia alla Regione, la relazione tecnico-finanziaria quantifica una spesa per le retribuzioni pari a € 1.200.000 per il 2016, e pari a € 1.220.000 per il 2017 e il 2018. La quantificazione è effettuata tenendo conto dell’inquadramento del personale.

La legge, stranamente, indica solo che il finanziamento di tale spesa è effettuato tramite le risorse regionali di cui alla missione n. 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, programma n. 02 “Segreteria generale”, titolo I “Spese correnti”, determinando un corrispondente minor trasferimento dalla medesima missione all’Agenzia, e facendo confluire tali risorse nella missione n. 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, programma n. 10 “Risorse umane”, titolo I “Spese correnti” (art. 19, comma 2). Per l’attuazione di quanto previsto, la Giunta regionale è autorizzata ad effettuare le necessarie variazioni di bilancio (art. 21, comma 5). In pratica, manca del tutto la quantificazione, essendo solo precisato che le variazioni dovranno avvenire in quota parte per il 2016, e per annualità intere a decorrere dal 2017.

A queste somme, si devono aggiungere le risorse necessarie per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività. A riguardo, era originariamente previsto che le risorse in precedenza destinate all’Agenzia confluissero tra le risorse della Regione destinate alle medesime finalità, e che la Regione integrasse stabilmente tali risorse per un importo pari complessivamente a € 193.983,30 per il 2016, e pari a € 251.434,80 per le annualità 2017 e 2018 (art. 19, comma 3, terzo periodo). Tali somme avrebbero dovuto essere finanziate con gli stanziamenti di cui alla missione n. 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, programma n. 10 “Risorse umane”, titolo I “Spese correnti” del bilancio di previsione 2016-2018 (art. 21, comma 6).

Questi importi differivano da quelli indicati nella relazione tecnico-finanziaria, ed erano, nel complesso, leggermente superiori (€ 696.852,90 contro € 676.053).

Tuttavia, la l.r. 58/2016 del 9 agosto 2016, artt. 12 e 13, ha provveduto all’abrogazione sia dell’art. 19, comma 3, terzo periodo, sia dell’art. 21, comma 6. L’abrogazione deriva dall’accoglimento di una osservazione, effettuata dal Governo, secondo cui le norme in questione confliggevano con l’art. 1, comma 236 della l. 208/2015 (legge di stabilità 2016), secondo cui l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2015, ed è comunque automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenendo conto del personale assumibile in base alla normativa vigente.

Nonostante l’abrogazione, quindi, costituisca un atto dovuto, allo stato essa determina la mancata copertura delle risorse necessarie per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività.

Infine, è previsto che agli oneri per gli esercizi successivi si faccia fronte con legge di bilancio (art. 21, comma 7).

In considerazione di quanto sopra, si rileva che:

- la quantificazione di € 3.500.000 attribuiti all’Agenzia per la realizzazione dell’attività di promozione turistica è effettuata in via generica, senza alcun parametro di riferimento;
- la legge prevede € 300.000 in più, rispetto a quanto indicato nella relazione tecnico-finanziaria, per il finanziamento delle spese di funzionamento dell’Agenzia;
- la quantificazione, pari a € 400.000, delle spese di gestione (extra personale) per il funzionamento dell’Agenzia è effettuata senza alcun parametro di riferimento;
- la legge non prevede la copertura finanziaria per l’attività di attrazione degli investimenti esogeni che deve essere effettuata dalla Regione (art. 2, comma 2, lett. d));
- non sono quantificate le spese da sostenere per la retribuzione del personale trasferito alla Regione, nonostante la relazione tecnico-finanziaria le recasse;
- le politiche di sviluppo delle risorse umane e della produttività sono prive di copertura, a seguito dell’avvenuta abrogazione delle relative norme;
- per gli oneri degli esercizi successivi è prevista la copertura tramite la legge di bilancio, nonostante la legge in commento preveda spese a carattere obbligatorio (quelle per il personale) per le quali tale modalità di copertura non è consentita;
- non vengono considerati gli oneri da sostenere per l’attività di promozione dell’immagine complessiva della Toscana, attribuita a “Fondazione sistema toscana”.

La Regione ha trasmesso le seguenti osservazioni sulle rilevazioni effettuate.

Per quanto riguarda la somma di € 3.500.000, la Regione osserva che la quantificazione è stata effettuata sulla base delle risorse stanziare fino al 2015 per le attività di promozione economica in generale, in quel momento realizzate tutte da APET (Agenzia di promozione economica e turistica).

Come già detto, però, la quantificazione è generica, in quanto non è specificato, per il passato, quale era la somma riferita alle sole spese relative alle attività ora previste dall’art. 2, comma 2, lett. c), e cioè le attività di promozione turistica.

Per quanto riguarda la somma di € 300.000 in più, rispetto a quanto indicato nella relazione tecnico-finanziaria (€ 1.800.000 contro € 1.500.000), per le spese di funzionamento dell’Agenzia, la Regione osserva che ciò è dovuto al fatto che la proposta di legge è stata approvata dalla Giunta regionale in data 23/11/2015, e che in tale sede la quantificazione era stata effettuata considerando l’anno 2016 interamente nell’ambito del nuovo disegno organizzativo. Poiché, tuttavia, l’iter legislativo si è concluso solo in data 01/03/2016, con decorrenza 01/04/2016, il contributo è stato riparametrato, per i primi 3 mesi del 2016, in base all’importo del contributo previsto nel regime precedente.

Si prende atto di tale circostanza, in precedenza non specificata.

Per quanto riguarda la quantificazione per € 400.000 delle spese di gestione (extra personale), la Regione precisa che essa è stata determinata partendo dal contributo di funzionamento

precedente la riforma, ipotizzando un maggior avvalimento degli uffici regionali rispetto alla precedente organizzazione, nonché tenendo conto della prevista riduzione della spesa per i componenti del collegio sindacale.

Come già detto, la quantificazione è generica, in quanto non è indicato alcun parametro di riferimento.

Per quanto riguarda la mancata quantificazione della spesa inerente l'attività di attrazione degli investimenti esogeni *ex art. 2, comma 2, lett. d)*, la Regione osserva che tale attività veniva già svolta dagli uffici regionali, per cui, non essendo oggetto di nuove definizioni, non si è provveduto a fissare il relativo tetto di spesa.

Questa circostanza, tuttavia, non risulta, né viene indicato il riferimento normativo in base al quale era previsto che gli uffici regionali svolgessero già tale attività, e neppure vengono indicati quali sono gli uffici regionali che si sarebbero occupati, nel passato, di essa. E, in ogni caso, sarebbe stata comunque necessaria la quantificazione di tale spesa.

Per quanto riguarda la mancata quantificazione delle spese da sostenere per la retribuzione del personale trasferito alla Regione, la Regione osserva che la quantificazione è stata effettuata nella relazione tecnico-finanziaria, ma che non è stato indicato nella norma finanziaria l'importo della variazione di bilancio necessaria per stornare le risorse dagli stanziamenti per il funzionamento dell'agenzia agli stanziamenti per le spese inerenti le risorse umane della Regione, autorizzando invece la Giunta regionale ad effettuare le conseguenti variazioni di bilancio, a seguito della determinazione della decorrenza del trasferimento (art. 21, comma 5).

Di questa circostanza si era dato atto, ma ciò non giustifica il fatto che nel corpo della legge manchi la quantificazione di tali somme, in quanto alla data di approvazione della legge la decorrenza giuridica è stata stabilita con precisione, come osservato dalla stessa Regione a proposito delle spese di funzionamento dell'Agenzia (gli € 300.000 in più di cui sopra).

Per quanto riguarda la mancata copertura delle somme per lo sviluppo delle risorse umane e della produttività, la Regione osserva che, prima dell'abrogazione dell'art. 19, comma 3, intervenuta ad opera della l.r. 58/2016, la copertura era presente.

E' quindi pacifico che, dopo l'abrogazione, peraltro dovuta, la copertura è assente.

Per quanto riguarda il rinvio della copertura delle spese per gli esercizi successivi alla legge di bilancio, la Regione afferma di aver operato in coerenza con l'art. 14, comma 5 della l.r. 1/2015. Al riguardo, si è già osservato che tale copertura, laddove utilizzata in presenza di spese obbligatorie, come nel caso di specie, non pare coerente con i principi costituzionali affermati in materia, a partire dalla sentenza della Corte costituzionale 384/1991.

Infine, per quanto riguarda le differenze riscontrate tra la relazione tecnico-finanziaria e l'articolato di legge relativamente ad alcuni importi (es. contributo di funzionamento 2016,

integrazione per lo sviluppo delle risorse umane), la Regione afferma che ciò è dovuto al fatto che durante l'iter consiliare sono state apportate modifiche alla legge. A tal riguardo, si rimarca che sarebbe opportuno, in tali casi, provvedere all'aggiornamento anche della relazione.

### **2.3.9 L.R. 2 maggio 2016, n. 30 – Legati di amicizia e cooperazione del Consiglio regionale**

L'art. 5, comma 1 della l.r. 4/2008 prevede che l'Assemblea legislativa, e cioè il Consiglio regionale, organo di rappresentanza della comunità regionale, per l'esercizio delle proprie attribuzioni istituzionali, attivi rapporti di amicizia e di cooperazione in ambito nazionale, europeo ed internazionale con le altre assemblee elettive, con istituti universitari ed organismi scientifici, costituisca associazioni o fondazioni o vi aderisca, partecipi ad organismi nazionali e sopranazionali di raccordo e di collaborazione tra assemblee elettive e tra regioni, al fine di valorizzare e promuovere, con relazioni stabili e continue, attività di partenariato e scambio culturale.

In quest'ambito, la legge in questione prevede che la formalizzazione di tali rapporti avvenga tramite i c.d. legati di amicizia e cooperazione, istituti che richiamano gli storici legati diplomatici che nel XII e XIII secolo suggellavano i rapporti tra le città toscane nel nascente quadro dei liberi comuni.

La procedura di attivazione di questi legati prevede che essi siano deliberati dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, previo assenso dei contenuti da parte dei soggetti terzi sottoscrittori, e che siano firmati dal Presidente del Consiglio regionale.

L'art. 4 della legge in questione prevede che le spese derivanti dallo svolgimento di tali attività rientrano nell'ambito delle spese di rappresentanza del Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza, nei limiti degli stanziamenti previsti.

La legge è priva della relazione tecnico-finanziaria.

Nonostante la formale presenza di una clausola di copertura finanziaria, si rileva come essa non sia idonea a determinare una effettiva copertura, in quanto, oltre a non indicare i riferimenti contabili della spesa, non contiene neppure alcuna quantificazione.

### **2.3.10 L.R. 10 giugno 2016, n. 35 – Istituzione del Comune di San Marcello Piteglio, per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e di Piteglio**

La presente legge istituisce, dalla data del 1° gennaio 2017, il Comune di San Marcello Piteglio, per fusione dei Comuni di San Marcello Pistoiese e di Piteglio.

La legge è priva della relazione tecnico-finanziaria.

Dal punto di vista finanziario, questa legge è identica alla l.r. 1/2016, relativa all'istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, in quanto sono previsti gli stessi tipi di contributi, e la stessa copertura finanziaria.

Per le considerazioni in merito si rinvia, quindi, al commento a quella legge, anche per quanto riguarda le osservazioni della Regione.

### **2.3.11 L.R. 1 agosto 2016, n. 46 – Città murate della Toscana L.R. 28 novembre 2016, n. 80 – Integrazione del finanziamento previsto a favore delle città murate. Modifiche alla l.r. 46/2016**

La prima legge qui in commento, al fine di valorizzare il patrimonio storico e culturale della Toscana, interviene a sostegno della valorizzazione delle mura storiche delle città toscane tramite la concessione di contributi *una tantum* a favore dei comuni che intendano realizzare interventi in tal senso.

I contributi vengono concessi nel limite dell'80% della spesa ammissibile, e comunque per una somma non superiore ad € 200.000 per singolo comune, tramite una procedura di valutazione effettuata da una commissione tecnica costituita dal Segretario generale del Consiglio regionale.

La norma finanziaria (art. 9), prevede che alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla legge si faccia fronte, per l'esercizio 2016, con gli stanziamenti del bilancio del Consiglio regionale di cui alla Missione di spesa n. 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma n. 03 "Altri fondi", Titolo 2 "Spese di investimento", correlati al capitolo del Bilancio gestionale n. 10505 "Fondo speciale per finanziamento nuovi provvedimenti legislativi del Consiglio regionale - spese di investimento" per l'importo di euro 800.000. E' previsto che ai fini del loro utilizzo, tali somme, tramite apposita variazione di bilancio, verranno iscritte in aumento della Missione n. 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma n. 1 "Valorizzazione dei beni di interesse storico", Titolo 2 "Spese di investimento".

La copertura, quindi, è effettuata tramite un fondo speciale, ai sensi dell'art. 49 del d. lgs. 118/2011.

La seconda legge, non fa altro che rideterminare lo stanziamento effettuato con la legge 46, aumentando l'importo originario di una somma pari a € 190.000, in conseguenza del successo riscosso dall'iniziativa e della ulteriore disponibilità di fondi sulla Missione di spesa 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 2 "Spese di investimento" del bilancio del Consiglio regionale.

Il totale del contributo è quindi pari a € 990.000.

Da notare che la relazione tecnico-finanziaria è presente solo per la l.r. 80/2016.

### **2.3.12 L.R. 1 agosto 2016, n. 47 – Disposizioni in materia di espropriazione per pubblica utilità. Modifiche alla l.r. 30/2005 e alla l.r. 67/2003**

La legge in questione, provvede a modificare alcune disposizioni della l.r. 30/2005, relativa alle espropriazioni per pubblica utilità, e della l.r. 67/2003, recante l'ordinamento regionale del sistema di protezione civile.

La legge è munita della relazione tecnico-finanziaria.

In tale relazione, si dà atto del fatto che la legge non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, per quanto riguarda la modifica relativa alla composizione delle commissioni provinciali espropri, integrata, in base alla nuova normativa, da due componenti di nomina regionale.

L'art. 17 della l.r. 30/2005, prevede infatti che la Regione contribuisca alle spese di funzionamento delle commissioni provinciali. Tramite l'integrazione con due componenti di nomina regionale, a livello regionale si registrano n. 20 soggetti in più cui corrispondere il gettone di presenza, stabilito in un importo massimo pari a € 30 a seduta, in linea con la normativa in materia. Poiché, tuttavia, negli ultimi anni si sono registrate poche sedute delle commissioni a livello regionale, l'incremento della spesa sarebbe trascurabile, e a farvi fronte sarebbero sufficienti le iniziali previsioni di spesa di cui all'art. 18 della l.r. 30/2005 che, nel corso degli anni, si sarebbero rivelati più che sufficienti, e che anzi hanno registrato un andamento decrescente nel corso del tempo.

Occorre rilevare, però, che l'art. 18, comma 4 della l.r. 30/2005 prevede che agli oneri per gli esercizi successivi si faccia fronte con la legge di bilancio mentre per tali spese, essendo obbligatorie, tale modalità di copertura non è ammessa.

Da considerare anche il fatto che la relazione tecnico-finanziaria non prende in considerazione altri profili potenzialmente forieri di ulteriori oneri:

- l'inserimento del comma 1-bis nell'art. 6 della l.r. 30/2005, che prevede che la Regione possa costituire un ufficio per le espropriazioni;
- la modifica dell'art. 31, comma 3 della l.r. 67/2003, che prevede le modalità di determinazione dell'indennità da corrispondere per la realizzazione delle casse di espansione.

Per quanto riguarda il contributo regionale per le spese di funzionamento delle commissioni provinciali, la Regione precisa che esse non costituiscono spese obbligatorie per la Regione, ma per le Province presso le quali le commissioni sono costituite.

Poiché, però, alcuni componenti delle commissioni sono di nomina regionale, si ritiene che la corresponsione del gettone di presenza per essi non possa essere considerato come spesa non obbligatoria, per la Regione.

Per quanto riguarda la possibilità che la Regione possa costituire un ufficio per le espropriazioni, nonché la previsione delle modalità di determinazione dell'indennità da corrispondere per la realizzazione delle casse di espansione, la Regione osserva che le relative norme sono state considerate come disposizioni inerenti modalità organizzative, prive di impatto finanziario, per cui non necessitanti di copertura.

La Sezione è di diverso avviso, in quanto tali norme sono suscettibili, almeno in astratto, di determinare una diversa organizzazione ed una diversa determinazione dell'indennità, e che quindi debbano essere provviste di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria.

### **2.3.13 L.R. 1 agosto 2016, n. 48 – Disposizioni in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 22/2015 e alla l.r. 30/2015**

La legge in questione riguarda il riordino delle funzioni provinciali in materia di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale.

Pur non essendo presente la relazione tecnico-finanziaria, c'è almeno una norma che sembra avere rilievo finanziario.

Il riferimento, in particolare, è all'art. 7, che provvede alla sostituzione dell'art. 12 della l.r. 30/2015.

Il comma 4 del nuovo articolo 12 prevede ora che la Giunta regionale approvi con deliberazione, entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento, il documento operativo annuale per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico toscano, che definisce, tra l'altro, alla lett. d), le modalità di assegnazione di eventuali contributi o finanziamenti, comunitari, statali o regionali, tra i possibili beneficiari, nell'ambito delle iniziative di cui alla lettera c), numeri 2, 3 e 4 del medesimo comma 4. La lett. e) del medesimo comma 4 prevede che il documento operativo in questione definisca anche lo stato delle erogazioni dei finanziamenti attribuiti ai soggetti beneficiari.

Il comma 6 del medesimo articolo dispone che tale documento operativo individui, compatibilmente con i vincoli derivanti dalla finanza pubblica e dalle norme in materia di pareggio di bilancio, le risorse del bilancio regionale per la realizzazione di interventi, misure, azioni ed iniziative e per l'erogazione di contributi e finanziamenti di cui rispettivamente al comma 4, lett. d) ed e).

Oltre alla relazione, manca anche la quantificazione degli oneri.

La copertura, inoltre, anziché essere prevista direttamente nella legge, è demandata al documento operativo, predisposto dalla Giunta regionale.

A tal riguardo, la Regione osserva che al documento operativo, di competenza della Giunta regionale, non è demandata la copertura finanziaria degli interventi, in quanto tale documento costituisce l'atto di programmazione annuale delle attività da approntare nell'ambito delle politiche per la conservazione e valorizzazione del patrimonio naturalistico toscano che derivano dalla previgente l.r. 30/2015.

Tali osservazioni non sembrano cogliere nel segno: il testo di legge prevede espressamente che il documento (e quindi la Giunta) individui le risorse del bilancio regionale per la realizzazione di interventi, misure, azioni ed iniziative, e per l'erogazione dei contributi e finanziamenti di cui al comma 4, lett. d) ed e), del nuovo art. 12. Alla Giunta è quindi demandato il compito di determinare le attività e di provvedere alla loro copertura, tramite l'individuazione delle risorse di bilancio.

#### **2.3.14 L.R. 9 agosto 2016, n. 57 – Disposizioni in materia di dotazione organica dell'ufficio stampa del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 9/2011**

La legge regionale in questione, pur non essendo munita della relazione tecnico-finanziaria, reca alcune norme suscettibili di causare oneri al bilancio.

In primo luogo, essa prevede che l'incarico di capo ufficio stampa possa essere conferito anche ad un soggetto esterno all'amministrazione regionale, in possesso del requisito dell'iscrizione all'albo nazionale dei giornalisti (art. 4, comma 1-bis l.r. 9/2011). In questo caso, l'art. 4, comma 5 della l.r. 9/2011 dispone che la retribuzione del capo ufficio stampa sia pari a quella del giornalista con qualifica di caposervizio, aumentata di una indennità aggiuntiva pari alla differenza tra il minimo di stipendio di capo servizio e il minimo di stipendio di caporedattore, come stabilite dal contratto nazionale di lavoro giornalistico.

Tale norma, ponendo un onere, pur eventuale, necessiterebbe di copertura finanziaria.

La legge prevede anche che il trenta per cento della dotazione organica possa essere coperto con incarichi a tempo determinato conferiti a soggetti esterni all'amministrazione regionale, individuati mediante selezione (art. 5, comma 2 l.r. 9/2011). A tal proposito, la relazione illustrativa afferma che, poiché non è la legge a determinare l'organico, i vincoli finanziari devono essere verificati al momento dell'assunzione della delibera dell'Ufficio di presidenza che determina la dotazione organica.

Tuttavia, non pare che il rinvio alle determinazioni di un organo possa consentire anche il rinvio della copertura.

### **2.3.15 L.R. 9 agosto 2016, n. 58 – Legge di manutenzione dell’ordinamento regionale 2016**

La legge in questione si occupa di apportare modifiche a leggi vigenti per effettuare precisazioni, adeguamenti e correzioni, resisi necessari a seguito di più ponderata valutazione. Alcune di tali modifiche, peraltro, potrebbero avere effetti finanziari, e necessiterebbero di copertura, o almeno della enunciazione di una clausola di neutralità finanziaria, entrambe assenti. Non è infatti presente la relazione tecnico-finanziaria.

Gli artt. n. 2, 3, 4, e 5, che vanno a modificare la l.r. 49/2003 “Norme in materia di tasse automobilistiche regionali”, prevedono delle esenzioni dal pagamento della tassa (ad es. per i veicoli delle organizzazioni di volontariato, per i veicoli destinati a trasporto specifico, per i veicoli destinati al servizio antincendio), esenzioni che potrebbero provocare una riduzione del gettito previsto.

Gli artt. n. 12 e 13 sono relativi alla l.r. 22/2016, recante la disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica, di cui si è già detto sopra.

L’art. 43 modifica l’art. 6 della l.r. 57/1993 disponendo, tra l’altro, l’incremento delle sedute della Commissione regionale per la formazione e la conservazione dei ruoli dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, che passa da 12 a 16 l’anno. Nella relazione si specifica che tale incremento è privo di riflessi finanziari, in quanto i maggiori oneri vengono compensati con la corresponsione da parte dei richiedenti dei diritti di segreteria.

### **2.3.16 L.R. 9 agosto 2016, n. 59 – Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla l.r. 21/2010**

La legge in questione inquadra in via definitiva la Fondazione Sistema Toscana come organismo *in house* della Regione Toscana, prevedendo che essa operi in base ad indirizzi regionali annuali per l’attività e la gestione, elaborati dalla Giunta regionale, e che sia soggetta al controllo analogo tramite la previsione di specifici controlli sui principali atti (bilancio di previsione, bilancio di esercizio, programma annuale di attività, atti di gestione straordinaria del patrimonio, ecc.), nonché su qualsiasi altro atto della Fondazione.

Inoltre, coerentemente con quanto previsto dalla l.r. 22/2016, relativa alla disciplina del sistema regionale della promozione economica e turistica, la legge in questione introduce all’art. 44, comma 1 della l.r. 21/2010, tra le finalità della Fondazione, la promozione e la valorizzazione dell’identità toscana.

La relazione tecnico-finanziaria afferma che, con la presente legge, non ci sono oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale, in quanto l’attività della Fondazione Sistema Toscana viene già

finanziata con appositi contributi regionali già assegnati, sia per l'anno 2016 che per gli anni successivi, e stanziati sul bilancio di previsione 2016-2018.

In particolare, è previsto un contributo complessivo pari a € 4.451.000 per il 2016, e pari a € 3.700.000 per ciascuna annualità successiva.

Tuttavia, la relazione tecnico-finanziaria non tiene in considerazione il fatto che, a seguito della riforma del sistema regionale di promozione economica e turistica, alla Fondazione è assegnata un'attività aggiuntiva, e cioè quella relativa alla promozione e alla valorizzazione dell'identità toscana, di cui doveva essere tenuto conto, o aumentando l'importo del contributo o, in alternativa, introducendo una clausola di neutralità finanziaria, spiegando le ragioni per cui, a fronte di una nuova attività, non fosse necessaria alcuna copertura.

Al riguardo, la Regione osserva che la legge in esame ha principalmente la finalità di modificare la disciplina inerente Fondazione Sistema Toscana al fine di adeguarne il funzionamento a quello di un soggetto *in house*, e che quindi non comporta oneri aggiuntivi, essendo sufficienti gli stanziamenti già previsti per il finanziamento della sua attività.

Ad avviso della Sezione, non sembra che l'assegnazione di un'attività rilevante, come quella relativa alla promozione e alla valorizzazione dell'identità toscana, sia ininfluenza, dal punto di vista finanziario.

### **2.3.17 L.R. 16 settembre 2016, n. 65 – Iniziativa di solidarietà della Regione Toscana a favore delle popolazioni del Centro Italia colpite dal sisma del 24 agosto 2016**

La legge in questione stanziava contributi straordinari per il sostegno alle popolazioni del Centro Italia residenti nei territori colpiti dal sisma del 24 agosto 2016.

L'art. 1 autorizza la Giunta regionale ad erogare un contributo straordinario di € 1.000.000 per interventi di sostegno a tali popolazioni. Il contributo è versato su un conto corrente bancario sul quale possono confluire anche contributi di altri soggetti pubblici e privati, per le medesime finalità. I contributi complessivamente raccolti saranno destinati agli interventi individuati tramite deliberazione della stessa Giunta regionale, una volta definite le opportune intese con le istituzioni locali e con il Dipartimento della Protezione civile.

L'art. 2 invece autorizza l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale a deliberare l'erogazione di uno o più contributi, per un importo massimo pari a € 150.000, a sostegno di iniziative in favore delle medesime popolazioni, individuate di concerto con gli enti locali interessati o il Dipartimento nazionale della Protezione civile.

La relazione tecnico-finanziaria, che si occupa esclusivamente della copertura della somma di cui all'art. 1, e cioè quella pari a € 1.000.000, fa rientrare la legge in questione tra quelle di cui

all'art. 13, comma 1, lett. b) della l.r. 1/2015, cioè tra le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale.

Sulla erroneità di tale classificazione, ci si è già soffermati nella relazione dell'anno precedente, in sede di commento alla l.r. 31/2015 "Contributi straordinari in favore delle popolazioni dei comuni colpiti dagli eccezionali eventi meteorologici del giorno 5 marzo 2015". La lett. b) dell'art. 13, comma 1 parla espressamente di spese a carattere pluriennale, per cui evidentemente non possono rientrarvi quelle a carattere annuale, quale quella in questione. Probabilmente l'errore, se così si può chiamare, sta a livello legislativo, nel senso che la legge avrebbe dovuto far rientrare, nella lett. b), anche le spese a carattere annuale, in quanto, dal punto di vista della copertura, sia le spese annuali che quelle pluriennali presentano le medesime caratteristiche. Tuttavia, poiché occorre tener conto della lettera della legge, si ritiene che la classificazione più corretta per questo tipo di leggi sia quella prevista alla lett. c) del medesimo articolo, pur se anch'essa non si rivela esattamente corrispondente alle caratteristiche di esse.

In ogni caso, l'art. 3 della legge in questione dispone che il contributo di € 1.000.000 sia imputato alla Missione 11 "Soccorso civile", Programma 02 "Interventi a seguito di calamità naturali", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2016 - 2018, annualità 2016, e che alla sua copertura si faccia fronte tramite la diminuzione della Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per il medesimo importo.

Per quanto riguarda il contributo di € 150.000, allo stesso si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 11 "Soccorso civile" Programma 2 "Interventi a seguito calamità naturali" Titolo 1 "Spese correnti", aumentato per un importo pari a € 100.000, derivante dalla diminuzione della Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti".

**2.3.18 L.R. 4 ottobre 2016, n. 67 – Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2015, n. 82 (Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2016) relative alla seconda variazione al bilancio 2016 L.R. 4 ottobre 2016, n. 68 – Interventi normativi relativi alla seconda variazione al bilancio 2016. Modifiche alle leggi regionali 42/1998, 32/2002, 21/2010, 66/2011, 77/2012, 77/2013, 86/2014, 70/2015, 81/2015**

Le due leggi in questione vengono trattate congiuntamente, in quanto sono tra di esse collegate.

Entrambe queste leggi sono strettamente collegate anche alla l.r. 69/2016, di pari data, recante "Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2016 e pluriennale 2016-2018. Seconda variazione".

Le tre leggi in questione costituiscono un *corpus* unico, in quanto, complessivamente, costituiscono la seconda variazione del bilancio di previsione 2016-2018.

In sostanza, la legge 69 effettua delle variazioni al bilancio di previsione, sia dal lato dell'entrata che dal lato della spesa. Ovviamente, le variazioni in questione rientrano nell'ambito della discrezionalità politica del legislatore regionale che, nell'ambito delle risorse disponibili, ed anche in conseguenza dell'apposizione, in bilancio, di nuovi o maggiori entrate, può rimodulare la spesa come meglio crede, nei limiti del rispetto dei dovuti obblighi di legge.

Il collegamento con le altre due leggi sta in ciò, che mentre la l.r. 69 effettua variazioni negli stanziamenti del bilancio, le ll.rr. 67 e 68 modificano le leggi che prevedono effettivamente le spese, e che, per i maggiori oneri, trovano la loro copertura nei maggiori stanziamenti previsti dalla l.r. 69. Alla legge 69 sono allegate, fra l'altro, le tabelle che riepilogano le variazioni delle entrate e quelle che riepilogano la variazione delle spese. La relazione illustrativa alla legge reca anche un elenco dei principali interventi che determinano i maggiori oneri, e che trovano la loro consacrazione legislative nelle leggi 67 e 68.

In disparte quanto detto in termini generali, è possibile passare all'esame dei singoli provvedimenti.

A) La legge 67 reca, come evidenziato anche dal suo oggetto, le modifiche alla l.r. 82/2015, costituente il collegato alla legge di stabilità dell'anno 2016.

Tale legge è costituita da 30 articoli, alcuni dei quali collegati tra loro in quanto riferiti ad uno stesso tipo di intervento.

La copertura di alcune spese presenta alcuni problemi, nel dettaglio indicati:

- Art. 2 – Interventi sul porto di Marina di Carrara

L'articolo in questione, introducendo l'art. 26-bis nella l.r. 82/2015, prevede che la Regione, in relazione agli interventi di riqualificazione delle aree tra il porto di Marina di Carrara e la città, eroghi all'Autorità portuale di Marina di Carrara contributi straordinari, per un importo massimo di € 1.000.000, per ciascuno degli anni dal 2018 al 2037, per il concorso al rimborso degli oneri di ammortamento derivanti dalla contrazione di finanziamenti da parte della stessa Autorità portuale.

L'importo di annuo di € 1.000.000, è determinato nella relazione tecnico-finanziaria applicando all'importo del finanziamento, pari a € 14.000.000, un tasso di interesse annuo presunto pari al 3,10%. Con tali parametri, la rata annua complessiva risulta pari a € 944.523,30, arrotondata prudenzialmente a € 1.000.000, ferma restando la possibilità di una rideterminazione del contributo regionale a seguito dell'abbattimento dei costi di realizzazione degli investimenti in sede di aggiudicazione degli appalti, secondo quanto previsto dalla stessa legge.

Per quanto riguarda la copertura finanziaria, è previsto che per il 2018 si faccia fronte con gli stanziamenti di cui alla Missione 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", Programma 03 "Trasporto

per vie d'acqua", Titolo 1 "Spese correnti", mentre per le annualità successive, e cioè dal 2019 al 2037, si provvede con la legge di bilancio, ai sensi dell'art. 14, comma 5 della l.r. 1/2015.

Tale copertura, per quanto sostenuto sopra, allorché si commentava proprio il contenuto dell'art. 14, comma 5, non pare sia adeguata, in quanto sembra contravvenire al precetto indicato dalla Corte costituzionale con la sentenza 384/1991.

Nel caso di specie, la situazione sembra ancora più problematica, in quanto l'importo coperto dal bilancio di previsione è solo pari a € 1.000.000, corrispondente all'annualità 2018, mentre tutto il residuo, ammontante a € 19.000.000, è rinviato all'approvazione delle future leggi di bilancio. Risulta quindi che solo per una minima parte degli oneri è prevista una copertura effettiva.

- Art. 9 – Concorso finanziario per interventi di edilizia residenziale pubblica

L'articolo in questione inserisce l'art. 26-novies nella l.r. 82/2015, il quale prevede che la Regione Toscana concorra finanziariamente alla realizzazione di interventi di edilizia residenziale pubblica (ERP) - già individuati con deliberazioni della Giunta regionale o da individuare sulla base di accordi di programma - da parte dei soggetti gestori del patrimonio ERP, mediante il concorso al pagamento degli oneri derivanti da uno o più mutui da contrarre da Casa SpA a titolo di mandataria dei gestori ERP della Toscana, con la Banca europea degli investimenti (BEI), per un capitale mutuabile massimo di € 100.000.000, erogabile nel corso di trentasei mensilità, salvo proroghe.

A tal fine, la Regione prevede l'erogazione, a favore di Casa SpA, di un contributo massimo pari a € 547.470,41 nel 2017, e di € 2.230.866,57 nel 2018, cui si fa fronte con gli stanziamenti di cui alla Missione 08 "Assetto del territorio ed edilizia abitativa", programma 02 "Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare", Titolo 1 "Spese correnti".

Per gli esercizi successivi, fino all'importo massimo annuo di € 3.998.077,92 nell'anno 2019, di € 5.851.545,41 annuo fino all'annualità 2036, di € 5.304.075,00 nel 2037, di € 3.620.678,84 nel 2038 e di € 1.853.467,50 nel 2039, si provvede con legge di bilancio. La copertura di tali annualità, ai sensi dell'art. 14, commi 5 e 6 della l.r. 1/2015, è assicurata dalle risorse incassate dalla Regione per gli interventi di edilizia residenziale pubblica e confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato, che sarà applicato, di volta in volta, alle annualità interessate.

Opportunamente, in questo caso la Regione prevede la copertura anche per le annualità successive, non comprese nel bilancio di previsione. Manca però del tutto la dimostrazione della sufficienza di tali risorse per la copertura delle spese in questione, intesa sia come valore assoluto, sia come possibilità di destinazione delle risorse future a copertura di tali spese (tali somme potrebbero, infatti, già essere destinate alla copertura di spese obbligatorie).

Inoltre si nota che, per quanto riguarda la quantificazione, le ipotesi di base per la stima degli oneri sono prive di qualsiasi giustificazione, sia per quanto riguarda la data di erogazione, sia per quanto riguarda i tassi di interesse.

- Art. 16 – Politiche locali per la sicurezza. Tipologia degli interventi

L'articolo in questione introduce l'art. 26-sexies decies nella l.r. 82/2015. Tale articolo a sua volta interviene modificando la l.r. 38/2001 "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana", prevedendo la possibilità, per la Giunta regionale, di individuare e finanziare progetti pilota presentati dalle associazioni di promozione sociale o dalle associazioni di categoria e finalizzati al rafforzamento della prevenzione sociale in aree del territorio regionale caratterizzate da particolari situazioni di degrado socio economico.

Nella relazione tecnico-finanziaria questo intervento non è considerato. Manca quindi qualsiasi quantificazione dell'onere. La legge, inoltre, non indica alcun tipo di copertura.

Per quanto riguarda l'art. 2, la Regione si limita ad osservare che l'art. 14, comma 5 della l.r. 1/2015 consente, nel caso di specie, il rinvio alla legge di bilancio per la copertura degli oneri non rientranti nel periodo coperto dal bilancio di previsione.

Sul fatto che non si concorda con tale interpretazione della norma, si è già detto.

Per quanto riguarda l'art. 9, invece, la Regione afferma che la copertura, per gli esercizi successivi al periodo coperto dal bilancio di previsione, viene individuata nell'ambito delle risorse già incassate per gli interventi di edilizia residenziale pubblica e confluite nell'avanzo di amministrazione vincolato.

Di ciò è stato dato atto, nella relazione. Il problema è che, come già detto, per tali risorse, manca del tutto la quantificazione, per cui non è possibile dimostrare che esse saranno sufficienti a far fronte alle spese.

Per quanto riguarda l'art. 16, la Regione si limita ad osservare che esso deriva dall'approvazione di un emendamento proposto durante l'*iter* di approvazione consiliare.

Si osserva, ancora una volta, che ciò non può giustificare la mancanza di quantificazione e copertura.

**B)** La l.r. 68 reca, come già detto, le modifiche alle altre leggi regionali (diverse dalla l.r. 82/2015) relative alla seconda variazione di bilancio.

Per tale legge, le osservazioni sono le seguenti.

- Art. 5 – Contributo straordinario per la gestione della Laguna di Orbetello

L'articolo in questione modifica l'art. 44 della l.r. 77/2012 (legge finanziaria per l'anno 2013), prevedendo che lo stanziamento dell'anno 2016 per la salvaguardia della Laguna di Orbetello sia aumentato di € 120.000, passando quindi da € 1.000.000 a € 1.120.000. Secondo la relazione tecnico-finanziaria, tale maggiore onere avrebbe dovuto essere coperto con gli stanziamenti della Missione

n. 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”, Programma n. 02 “Tutela, valorizzazione e recupero ambientale”, Titolo 1 “Spese correnti” mentre, nel corpo della legge, il legislatore ha previsto che a tale importo si facesse fronte con la legge di bilancio, per l’intero importo dell’annualità 2016, pari a € 1.120.000. Tale tipo di copertura era prevista anche per l’importo di € 1.000.000 relativo all’annualità 2017, ma poi la l.r. 88/2016 (legge di stabilità per l’anno 2017) ha soppresso la spesa relativa al 2017.

La Regione osserva che, per la maggiore spesa di € 120.000, la legge provvede alla sostituzione del comma 3 dell’art. 44 della l.r. 77/2012, il quale contiene un rinvio alla legge di bilancio. Tale rinvio sarebbe però puramente formale, in quanto la copertura dell’incremento di spesa è assicurato dalla l.r. 69/2016, recante la seconda variazione al bilancio 2016-2018, che imputa la spesa alla Missione 9, Programma 2, Titolo I.

Nel prendere atto di tali osservazioni, si evidenzia che, come espressamente ammesso dalla Regione, tale tecnica non rende palese la sostanza della copertura. Sarebbe stato più opportuno effettuare un riferimento diretto, nella legge, alla Missione e al Programma di imputazione.

- Art. 12 – Finanziamento al Comune di Livorno

Con l’articolo in questione, viene modificato l’art. 34-bis, comma 2 della l.r. 86/2014 (legge finanziaria per il 2015) prevedendo che l’importo di € 5.000.000 che la Giunta regionale è autorizzata ad erogare per il concorso alle iniziative finalizzate alla reindustrializzazione ed al rilancio produttivo della città di Livorno e dell’area costiera, sia finanziato per € 3.100.000 per l’anno 2016, per € 733.000 per l’anno 2017 e per € 1.167.000 per l’anno 2018, con gli stanziamenti della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 2 "Spese in conto capitale". Tale importo risulta diverso da quello indicato nella relazione illustrativa della l.r. 69/2016, dove le risorse destinate a tal fine risultavano pari, per il 2016, a € 10.100.000.

La Regione, al riguardo, osserva che l’importo di € 5.000.000 non esaurisce le iniziative a favore del Comune di Livorno per l’anno 2016, in quanto il paragrafo della relazione alla l.r. 69/2016 relativo a tale Comune, tratta delle previsioni di fabbisogni aggiuntivi derivanti anche da altri interventi, sempre a favore della città di Livorno, non retti da tale norma specifica.

A tal proposito, non si può non rilevare che tali osservazioni non consentono di comprendere quali siano tali altri interventi a favore del Comune di Livorno, e in quali leggi regionali siano confluiti.

- Art. 17 – Imposta regionale sulle concessioni statali del demanio idrico di cui alla l.r. 80/2015 e addizionale regionale al canone per l’utenza di acqua pubblica

Con l’articolo in questione, viene determinata l’imposta regionale sulle concessioni del demanio idrico e delle relative aree di cui all’art. 2, comma 1, lett. n) della l.r. 80/2015 (Norme in materia di difesa del suolo, tutela delle risorse idriche e tutela della costa e degli abitanti costieri) in misura pari

al 50 per cento del canone di concessione (tale misura, tecnicamente, sarebbe una riduzione in quanto, in precedenza, l'aliquota era fissata in misura pari al 300 per cento; poiché, però, in bilancio non era stato inserito, prudenzialmente, alcun importo, si ha complessivamente un maggior gettito), nonché l'imposta regionale sulle concessioni di derivazioni di acque pubbliche di cui all'art. 10, comma 1, lett. d) della l.r. 80/2015, nella misura pari al 10 per cento del canone di concessione.

Nella relazione tecnico-finanziaria, si stima che il gettito generato dall'imposta regionale sulle concessioni del demanio idrico dovrebbe essere pari a € 3.000.000 annui, mentre il gettito generato dall'imposta regionale sulle concessioni di derivazioni di acque pubbliche dovrebbe essere pari a € 1.000.000 annuo.

Viene inoltre abrogata la l.r. 92/1994, con la quale era stata istituita l'addizionale regionale al canone per le utenze di acqua pubblica, nella misura del 10 per cento dell'ammontare dei canoni annui previsti a norma dell'art. 18, comma 1 della l.r. 36/1994 (Disposizioni in materia di risorse idriche), essendo state abrogate le citate disposizioni della l.r. n. 36/1994 dal d.lgs. 152/2006, a decorrere dal 01/01/2006. L'addizionale era riscossa dalle province.

L'art. 17 prevede inoltre che le imposte regionali in questione si applichino a decorrere dal 01/01/2016 e che, qualora i canoni di concessione riferiti all'annualità 2016 siano stati riscossi dalle province anticipatamente all'entrata in vigore della l.r. 81/2015 (legge di stabilità per il 2016), gli importi del canone e della relativa imposta regionale sono rideterminati, e l'importo versato è computato a titolo di acconto, con versamento dell'eventuale differenza a favore della Regione. Lo stesso vale per l'addizionale regionale al canone per le utenze di acqua pubblica eventualmente già corrisposta alle province.

Il comma 5 del medesimo articolo prevede espressamente che, in caso di versamento, a titolo di acconto, di importi superiori al dovuto, le somme sono compensate a conguaglio con il pagamento del canone e dell'imposta relativa all'annualità 2017.

La relazione tecnico-finanziaria qualifica tale ultima norma come norma di salvaguardia. Per espressa ammissione della Regione, tale norma non costituisce, tecnicamente, una clausola di salvaguardia ai sensi dell'art. 14, comma 4 della l. r. 1/2015, in quanto essa si limita a prevedere la compensazione di somme già versate con quelle dovute per l'annualità successiva, determinando, di fatto, una minore entrata in tale annualità, senza però provvedere a fronteggiare tale minore entrata, come una vera clausola di salvaguardia dovrebbe fare.

In ogni caso, si rileva che nella relazione illustrativa alla l.r. 69/2016 (Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e pluriennale 2016-2018. Seconda variazione), era prevista sì la determinazione dell'aliquota di imposta sul canone di occupazione del suolo del demanio idrico, nella indicata misura del 50 per cento, ma non la determinazione dell'aliquota di imposta sulle concessioni di derivazioni di acque pubbliche.

La relazione illustrativa alla l.r. 69/2016 indicava, inoltre, anche un incremento del gettito derivante dalla maggiorazione dei canoni del demanio idrico per la componente che riguarda la concessione delle acque. Tale incremento, stimato in € 12.000.000 annui, non sembra che sia stato poi effettivamente contabilizzato, non risultando da alcuna norma.

Al riguardo, la Regione ha osservato, testualmente, che “*le previsioni di aggiuntività riportate nella relazione illustrativa in relazione all’importo che si prevedeva di incamerare a titolo di canone per la concessione delle acque (12 milioni) non si riteneva necessitassero di norma specifica in quanto tale adeguamento delle previsioni di gettito si riteneva fosse già consentito a legislazione vigente (l.r. 80/2015)*”.

### **2.3.19 L.R. 6 ottobre 2016, n. 70 – Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alle leggi regionali 68/2011, 22/2015, 70/2015, 9/2016**

La legge in questione è munita della relazione tecnico-finanziaria la quale asserisce che, dalla legge, non derivano oneri aggiuntivi al bilancio regionale rispetto alla legislazione previgente.

A dire il vero, pare che tale affermazione non tenga conto di alcune modifiche legislative che, almeno potenzialmente, sono suscettibili di determinare ulteriori oneri.

In particolare, ci si riferisce ai seguenti articoli.

- Art. 7 – Sistema integrato di contrasto all’evasione fiscale – Modifiche all’art. 15 della L.R. 68/2011

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, questa modifica prevede unicamente una diversa modalità di identificazione dei progetti degli enti locali finalizzati a rafforzare la fiscalità locale e il contrasto all’evasione.

Esaminando il nuovo testo dell’art. 15, tuttavia, emerge il fatto che, mentre in precedenza era previsto che la Regione si limitasse a promuovere e a sostenere tali progetti, ora sono state aggiunte le parole “anche finanziariamente”, il che indica inequivocabilmente che la Regione si impegna in via finanziaria, il che potrebbe dar luogo ad oneri.

- Art. 23 – Costo del personale – Modifiche agli allegati D e D-bis della l.r. 70/2015

Le tabelle D e D-bis, che vengono modificate, sono relative, rispettivamente, ai costi del personale trasferito alla Regione per l’anno 2014 e ai costi del personale trasferito alla Regione dalle unioni di comuni, sempre per l’anno 2014. Tali modifiche si sono rese necessarie a seguito dei nuovi trasferimenti (c.d. personale trasversale), o per altri motivi (es. per l’esercizio delle funzioni di antincendio boschivo).

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, l'aggiornamento delle tabelle troverebbe copertura, per la tabella D nell'ambito dei pertinenti stanziamenti del bilancio regionale entro la spesa stimata dall'art. 20, comma 1 della l.r. 70/2015, e per la tabella D-bis negli stanziamenti previsti dall'art. 94 della l.r. 68/2011.

Poiché, però, non è dato conto della quantificazione delle variazioni, non è neanche possibile esprimere un giudizio sull'effettiva copertura dei tali variazioni. Senza contare che, poiché le coperture predette erano calibrate sulle vecchie tabelle, appare improbabile che le medesime coperture possano far fronte alle nuove, a meno che non si determini, nel complesso, una minore entità di trasferimenti, di cui, in ogni caso, si sarebbe dovuto dar conto.

In aggiunta, si segnala poi il caso particolare del Comune di Arezzo, al quale non risulta trasferito, per le funzioni del turismo, personale avente sede di lavoro nel comune medesimo. Per rimediare a tale incongruenza, viene disposto che la Regione provveda ad attribuire, a decorrere dall'anno 2017, nell'ambito delle risorse di cui all'art. 13, comma 7, lett. d) della l.r. 22/2015, risorse aggiuntive per un'unità di personale delle categorie del comparto regioni ed enti locali destinata allo svolgimento di dette funzioni. A tal fine, il comune trasmette alla Regione il nominativo dell'unità di personale destinata allo svolgimento delle funzioni e il relativo costo. Poiché il costo dell'unità aggiuntiva ricade sulla Regione, sarebbe stato opportuno prevederne la copertura, considerando il fatto che non è detto che tale unità provenga dalla provincia o dalla Regione.

### **2.3.20 L.R. 18 ottobre 2016, n. 72 – Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità Portuale Regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012**

La legge in questione ha il principale obiettivo di rendere più efficiente la gestione delle aree demaniali, prevedendo la possibilità della gestione diretta delle aree demaniali destinate a finalità turistico ricettive da parte dell'Autorità Portuale Regionale. A tal fine, oltre alla razionalizzazione delle modalità di finanziamento dell'Autorità, è stata anche potenziata la sua dotazione organica, per far fronte alle nuove funzioni ad essa attribuite.

Nonostante sia evidente che tale legge comporti nuovi oneri per la Regione, essa è sprovvista della relazione tecnico-finanziaria.

L'aspetto finanziario della riforma, è affrontato dalla legge agli artt. 8 e 11.

Il primo, rubricato "Finanziamento dell'Autorità. Modifiche all'art. 17 della l.r. 23/2012", prevede che il contributo regionale annuale per il funzionamento dell'ente sia stabilito annualmente con la legge di bilancio. A parte il fatto che, mancando la relazione tecnico-finanziaria, manca anche qualsiasi quantificazione dell'onere, si è già detto dell'illegittimità dell'utilizzo, come metodo di copertura, della legge di bilancio, riguardo ad oneri aventi natura obbligatoria, come quelli in questione.

L'articolo in questione, introduce anche due ulteriori fonti di finanziamento dell'Autorità, costituite dagli introiti derivanti dalla gestione diretta delle aree demaniali portuali e dall'uso di attrezzature ed impianti portuali pubblici, nonché dagli oneri istruttori.

Il secondo articolo, rubricato "Norma finanziaria. Modifiche all'art. 21 della l.r. 23/2012", introduce il comma 2-bis nell'art. 21 in vista della copertura delle nuove assunzioni di personale cui la Giunta regionale è autorizzata a ricorrere, fino ad un massimo di 10 unità di personale non dirigenziale, da assumere a tempo indeterminato. L'importo stimato è pari a € 500.000 per l'anno 2017 e 2018, e la copertura è assicurata diminuendo la Missione di spesa 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per aumentare lo stanziamento della Missione di spesa 10 "Trasporti e diritto alla mobilità", Programma 03 "Trasporto per vie d'acqua", Titolo 1 "Spese correnti". Anche in questo caso, mancando la relazione tecnico-finanziaria, non è possibile dare un giudizio sulla quantificazione dell'onere.

### **2.3.21 L.R. 11 novembre 2016, n. 76 – Interventi per la valorizzazione dell'identità toscana e delle tradizioni locali**

La legge in questione destina un contributo economico a favore di soggetti che si occupano stabilmente di valorizzare le tradizioni culturali toscane e le identità locali, compresi i centri commerciali naturali e i comuni che, sulla base delle esperienze maturate nel corso degli anni, organizzano fiere commerciali finalizzate, in particolare, alla valorizzazione della produzione locale.

I soggetti beneficiari, ai sensi dell'art. 2, sono: associazioni di rievocazione e ricostruzione storica; bande musicali e cori iscritti all'articolazione regionale dell'Associazione nazionale delle bande musicali autonome gruppi corali e strumentali e complessi musicali popolari (ANBIMA) e all'Associazione cori della Toscana; enti locali e associazioni senza scopo di lucro che organizzano in modo continuativo, con il patrocinio del comune e da almeno 5 anni, manifestazioni per concorrere a valorizzare e perpetuare la tradizione del carnevale in Toscana; centri commerciali naturali, nonché comuni che organizzano, nell'ambito di manifestazioni storiche che si svolgono da almeno cento anni, fiere commerciali con consolidate caratteristiche ed evidente valorizzazione della produzione locale.

I contributi sono limitati ad un importo massimo pari a € 75.000 per ognuna delle 4 categorie di beneficiari indicate nell'art. 2, per un totale di € 300.000.

I contributi sono concessi con procedura automatica, in misura fissa di ammontare predeterminato, sulla base del numero di domande validamente presentate.

La relazione tecnico-finanziaria fa rientrare la legge tra quelle di cui all'art. 13, comma 1, lett. b) della l.r. 1/2015, e cioè come una legge che dispone spese a carattere pluriennale. Sull'inadeguatezza di tale classificazione per le spese annuali, si è già detto sopra.

La copertura è assicurata tramite la Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”.

### **2.3.22 L.R. 11 novembre 2016, n. 77 – Disposizioni urgenti in materia di concessioni del demanio idrico**

La legge in questione è volta a sanare la situazione delle concessioni delle aree del demanio idrico, la cui gestione è passata in competenza dalle province alla Regione.

In molti casi, infatti, sono presenti soggetti che occupano senza titolo aree del demanio idrico, o perché il titolo non è stato mai rilasciato, o perché è scaduto.

La legge si occupa di disciplinare il caso dei soggetti che stanno occupando le aree in questione senza titolo a causa dell'inerzia della pubblica amministrazione pur avendo, in alcuni casi, presentato specifica istanza alla provincia e, in altri casi, provveduto al pagamento di una indennità. Era prassi delle province, infatti, chiedere il canone, pur in mancanza di un titolo concessorio.

La legge dispone che, entro il 31 gennaio 2017, i soggetti occupanti le aree del demanio senza titolo alla data del 1° gennaio 2016, i quali hanno presentato istanza di concessione alla provincia competente per territorio, nonché quelli che hanno regolarmente versato il corrispettivo richiesto dalla provincia per gli anni antecedenti (indipendentemente dalla presentazione dell'istanza di concessione), comunicano al settore regionale competente i dati necessari al rilascio della concessione.

Il settore regionale competente provvede a rilasciare la concessione. Nelle more del procedimento, il settore regionale competente è autorizzato ad introitare gli indennizzi dovuti, e l'occupazione di fatto può proseguire fino al rilascio della concessione.

Nelle more del rilascio della concessione, per l'anno 2016 i soggetti sopra indicati sono tenuti al pagamento di un indennizzo, a titolo di acconto. L'indennizzo è determinato ai sensi dell'articolo 35 del d.p.g.r. 60/R/2016, con riferimento al canone minimo stabilito per ciascun utilizzo del demanio e delle relative aree ai sensi degli articoli 7 e 8 dello stesso d.p.g.r. 60/R/2016. Secondo la relazione tecnico-finanziaria, questa previsione non comporta maggiori entrate, in quanto tali canoni erano già previsti in bilancio, ed erano basati sull'importo storicamente incamerato dalle province.

Per il periodo antecedente al 1° gennaio 2016, e fino a 5 annualità, i soggetti che hanno regolarmente versato il corrispettivo richiesto dalla provincia sono tenuti al pagamento, entro il 31/12/2016, di una maggiorazione del 20 per cento del corrispettivo, per ciascun anno di occupazione senza titolo. Anche in questo caso, la relazione tecnico-finanziaria specifica che non è prevista alcuna nuova entrata.

I soggetti che invece, nel periodo antecedente al 1° gennaio 2016, e fino a 5 annualità, non hanno regolarmente versato il corrispettivo richiesto dalla provincia, sono tenuti, sempre entro il 31/12/2016, al pagamento di un indennizzo maggiorato del 20 per cento per ciascun anno di occupazione senza titolo. Tale previsione è suscettibile di provocare un incremento delle entrate ma, in via prudenziale, stante l'assenza di informazioni attendibili, tale aumento non è considerato, come indicato nella relazione tecnico-finanziaria.

Infine, la legge precisa che l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato di cui all'art.1 della l.r. 68/2016 è dovuta a decorrere dal rilascio della concessione. Per gli anni 2016 e 2017, l'imposta è versata entro il 31/12/2017, comprensiva degli interessi legali, contestualmente alla differenza tra il canone effettivamente dovuto, per come formalizzato nell'atto di concessione, e quanto versato a titolo di indennizzo.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, tale ultima disposizione è suscettibile di causare una diminuzione delle entrate per l'anno 2016 in quanto, rispetto a quanto previsto in bilancio, pari a € 3.000.000 (e cioè pari al 50% del canone, vedi l.r. 68/2016, art. 17), si stima che circa il 60% della previsione sia connessa a soggetti che non dispongono della concessione, per i quali, quindi, scatta lo slittamento al 2017. La fonte di questa stima non è citata, tuttavia pare opportuno che, almeno in parte, la Regione si occupi di tale minore entrata. A tale minore entrata, pari a € 1.800.000, si fa fronte tramite la riduzione degli stanziamenti di cui alla Missione di spesa 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 01 "Difesa del suolo", Titolo 1 "Spese correnti" per € 650.000 (somme stanziare autonomamente per interventi che hanno registrato un minor fabbisogno), e alla Missione di spesa n. 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" per € 1.150.000.

Nelle proprie osservazioni, la Regione si limita a ribadire quanto già presente nella relazione tecnico-finanziaria, senza quindi dare conto della fonte della stima relativa alla percentuale di soggetti che non dispongono della concessione.

### **2.3.23 L.R. 1 novembre 2016, n. 78 – Istituzione del Comune di Montalcino per fusione dei Comuni di San Giovanni d'Asso e Montalcino**

La presente legge istituisce, dalla data del 1° gennaio 2017, il Comune di Montalcino, per fusione dei Comuni di Montalcino e San Giovanni d'Asso, in provincia di Siena.

Dal punto di vista finanziario, questa legge è simile alle ll.rr. 1/2016 e 35/2016 relative, rispettivamente, all'istituzione del Comune di Abetone Cutigliano, e all'istituzione del Comune di San Marcello Piteglio. La differenza è che, mentre per questi ultimi due comuni sono previsti sia i

contributi regionali previsti dall'art. 64 della l.r. 68/2011, sia quelli previsti dall'art. 82 della medesima legge, per il Comune di Montalcino sono previsti esclusivamente quelli di cui all'art. 64.

Per le considerazioni in merito si rinvia, quindi, al commento a quelle leggi, limitatamente al contributo *ex art. 64*, anche per quanto riguarda le osservazioni della Regione.

### **2.3.24 L.R. 28 novembre 2016, n. 81 – Disposizioni per la promozione della collocazione di lapidi e la realizzazione di monumenti di valorizzazione dell'identità della Toscana. Modifiche alla l.r. 56/2012**

La legge in questione interviene sulla l.r. 56/2012 per intestare al Consiglio, anziché alla Giunta, la promozione della collocazione di lapidi commemorative e la realizzazione di monumenti che valorizzino l'identità e la memoria storica della Toscana, in linea con quanto previsto dall'art. 11, comma 6 dello Statuto, che individua nel Consiglio regionale l'organo di rappresentanza della comunità regionale.

La modifica normativa attribuisce l'iniziativa di tale promozione alla Consulta per la denominazione dei beni regionali, sulla quale poi interviene il Consiglio, con apposita deliberazione, che definisce i limiti di spesa dei singoli interventi e le modalità di erogazione dei contributi agli enti competenti.

La legge, priva della relazione tecnico-finanziaria, si occupa della copertura dei maggiori oneri inserendo gli artt. 2-bis e 2-ter nell'art. 8 della l.r. 56/2012.

Con il primo, viene disposto che per il periodo 2016-2018 si faccia fronte ai maggiori oneri tramite gli stanziamenti del bilancio di previsione del Consiglio regionale di cui alla Missione 20 "Fondi ed accantonamenti" - Programma 03 "Altri Fondi" – Titolo 2 "Spese in conto capitale" per importi pari, nel primo anno, ad € 10.000, e nel secondo e terzo anno, pari a € 100.000 ciascuno.

Con il secondo, si prevede che, per le annualità successive, si provveda con la deliberazione del Consiglio regionale che approva il bilancio di previsione.

### **2.3.25 L.R. 28 novembre 2016, n. 82 – Istituzione del Premio regionale di architettura contemporanea**

La legge in questione istituisce il Premio regionale di architettura contemporanea, riconoscendo l'architettura come elemento determinante di trasformazione del territorio.

Per la realizzazione dell'iniziativa, è previsto che l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale proceda alla stipula di un protocollo di intesa con gli ordini degli architetti e gli altri soggetti rappresentativi delle professioni per la costituzione di un comitato organizzatore del premio.

La legge, munita della relazione tecnico-finanziaria, che fa correttamente rientrare gli oneri derivanti dall'intervento tra quelli di cui all'art. 13, comma 1 lett. a) della l.r. 1/2015 (oneri a carattere continuativo e non obbligatorio), si occupa della copertura degli oneri all'art. 3.

Modificando leggermente l'orizzonte temporale considerato nella relazione, la quale prevedeva il sostenimento di costi anche per l'esercizio 2016, la norma di copertura finanziaria prevede che agli oneri per il 2017 e il 2018, pari, rispettivamente, ad € 30.000 e ad € 25.000, si faccia fronte con gli stanziamenti previsti nel bilancio di previsione 2016-2018 del Consiglio regionale di cui alla Missione 20 "Fondi ed accantonamenti", Programma 3 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" mentre, per le annualità successive, viene disposto di provvedere con la deliberazione del Consiglio regionale che approva il bilancio di previsione.

### **2.3.26 L.R. 16 dicembre 2016, n. 85 – Disposizioni per l'esercizio delle funzioni regionali in materia di uso razionale dell'energia. Modifiche alle leggi regionali 39/2005, 87/2009 e 22/2015**

Fino al 2015, l'insieme delle funzioni relative all'uso razionale dell'energia (c.d. efficienza energetica), erano ripartite tra province e comuni, con la Regione che si occupava della programmazione.

In particolare, mentre le province effettuavano i controlli di efficienza degli impianti termici civili - ad eccezione dei comuni con popolazione superiore ai 40.000 abitanti (anche se non tutti) - i comuni si occupavano delle verifiche riguardanti la certificazione energetica degli edifici, oltre che, in caso di popolazione superiore a 40.000 abitanti, del controllo diretto sugli impianti termici.

Tutte le province, ad eccezione di quella di Grosseto, esercitavano le proprie funzioni tramite agenzie energetiche locali, strutturate in forma di società *in house*.

A seguito della l.r. 22/2015, e della successiva l.r. n. 22/2016, le competenze provinciali in materia sono state trasferite alla Regione.

Con la presente legge, si provvede a ricondurre tutte le attività in materia di uso razionale dell'energia alla competenza della Regione, prevedendo anche che, a regime, tali attività siano effettuate tramite un unico organismo societario, la società ARRR SpA (Agenzia regionale recupero risorse).

Viene anche prevista la realizzazione di un sistema informativo regionale sull'efficienza energetica, accessibile sia da parte dei proprietari degli immobili, sia da parte di soggetti esterni (certificatori, manutentori, organismi ispettori, notai, comuni).

L'art. 1 della legge in questione modifica la lett. h-bis) della l.r. 39/2005, ed introduce le lettere da h-ter) ad h-quinqies), le quali fanno rientrare ora tra le attività di competenza esclusiva regionale quelle relative a: controlli necessari all'osservanza degli obblighi relativi al contenimento

dei consumi di energia nell'esercizio e manutenzione degli impianti di climatizzazione e, in caso di inosservanza, applicazione delle relative sanzioni; attività di vigilanza sugli attestati di prestazione energetica rilasciati dai soggetti competenti e, in caso di inosservanza, applicazione delle relative sanzioni; organizzazione delle attività finalizzate alla certificazione energetica degli edifici, comprendenti il riconoscimento dei soggetti certificatori, l'archiviazione, la tenuta e il controllo degli attestati di prestazione energetica; applicazione delle sanzioni di cui all'art. 23-quinquies comma 1, cioè quelle applicate ai distributori di combustibile e di energia elettrica che non inviano i dati relativi all'ubicazione e alla titolarità di tutti gli impianti riforniti nell'anno, nonché i relativi dati di consumo.

Le nuove attività assegnate alla Regione, quindi, sono, da un lato, quelle relative alla verifica e al controllo sugli impianti termici, in precedenza spettanti alle province e ai comuni superiori ai 40.000 abitanti (A), e dall'altro quelle relative alla verifica e al controllo sugli attestati di prestazione energetica, in precedenza spettanti ai comuni (B).

A) Per quanto riguarda le prime (verifica impianti termici), la relazione tecnico-finanziaria stima un costo pari a € 9.000.000.

A tale somma si arriva considerando il costo di produzione delle società provinciali che in precedenza vi provvedevano.

In particolare, viene presa la media del costo degli ultimi 4 esercizi, così come risulta dai dati di bilancio delle società (per il 2016, sono stati utilizzati dati stimati).

A tale importo che, IVA inclusa, è pari a € 7.720.000, viene aggiunto il costo relativo alla verifica dei comuni con popolazione superiore a 40.000 abitanti, esclusi però quelli per i quali il servizio era già effettuato tramite le società di cui sopra. I comuni non compresi sono quelli di Firenze, Viareggio, Lucca, Empoli, Grosseto e Massa. Di questi, vengono esclusi i comuni di Grosseto e di Lucca, per i quali è ipotizzato il ricorso, rispettivamente, alle società APEA e SEVAS. Rimarrebbe da coprire, alla fine, circa il 16% della popolazione della Toscana, e la stima effettuata porta il totale a circa € 9.000.000.

Il metodo utilizzato per la quantificazione di tali costi ha un apparente rigore scientifico. Tuttavia, si deve rilevare che, per i Comuni di Grosseto e di Lucca, il ricorso a società già esistenti ha comunque un costo, non compreso tra quelli presi in considerazione nella relazione tecnico-finanziaria e quindi da aggiungere. Inoltre, a pag. 1 della relazione si dà espressamente atto che il riparto di funzioni realizzato in precedenza aveva suscitato problemi in quanto, salvo gli enti più grandi, sembra che gli altri faticassero a trovare le risorse tecniche ed economiche per l'effettuazione delle verifiche. E, in ogni caso, nella relazione tecnico-finanziaria non viene effettuata alcuna valutazione sull'efficienza e sull'effettività dei controlli effettuati con le risorse utilizzate negli anni

scorsi dalle società, ma ci si limita a prendere a base della quantificazione della spesa il puro dato storico. Senza contare che, al solito, non è prevista alcuna clausola di salvaguardia.

Per la copertura dei maggiori oneri, stimati, come si è detto, in € 9.000.000 annui per gli esercizi 2017 e 2018, si provvede tramite il contributo corrisposto dai responsabili degli impianti, previsto dal DPR 74/2013, art. 10, comma 3. A tal fine la legge prevede che tale contributo sia fissato tramite deliberazione di Giunta regionale in misura non superiore a € 20. Come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria, tale determinazione deriva da una stima degli impianti termici, basata sui dati accessibili dei catasti, che risulterebbero pari a circa 450.000.

In conseguenza di quanto detto, la legge, all'art. 12, modificando l'art. 40 della l.r. n. 39/2005, dispone che le spese siano imputate alla Missione 17 "Energia e diversificazione delle fonti energetiche", Programma 01 "Fonti energetiche", Titolo 1 "Spese correnti", sia per l'esercizio 2017 che per l'esercizio 2018. La copertura di tali spese avviene da un lato tramite l'aumento della Tipologia 100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni", Titolo 3 "Entrate extratributarie" per € 7.122.671,07, e dall'altro tramite la diminuzione della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" per € 1.877.328,93. L'utilizzo di questo fondo, come illustrato nella relazione, deriva dal fatto che una parte delle entrate erano già state iscritte nel bilancio di previsione 2016-2018 dalla l.r. 70/2015.

Per gli oneri degli esercizi successivi, la legge aggiunge l'art. 2-octies all'art. 40 della l.r. n. 39/2005, disponendo che ad essi si faccia fronte con legge di bilancio. A riguardo, si è più volte detto di come tale copertura, essendo presenti oneri inderogabili, non sia adeguata.

**B)** Per quanto riguarda le seconde (verifica attestati prestazione energetica), l'art. 10 della legge introduce i commi 1-bis e 1-ter nell'art. 23-septies della l.r. 39/2005, i quali dispongono che, con deliberazione di Giunta regionale, viene determinato l'ammontare del contributo dovuto dai soggetti tenuti alla trasmissione dell'attestato di prestazione energetica, a copertura delle attività di controllo dell'attestato, nonché gli oneri dovuti dai soggetti esterni ai quali è consentito l'accesso al sistema informativo regionale sull'efficienza energetica, a copertura dei costi di realizzazione e manutenzione del sistema stesso.

E' previsto che tali contributi siano corrisposti direttamente alla società ARRR SpA.

Secondo la relazione tecnico-finanziaria, l'ammontare di tali contributi sarà stabilito a copertura dei costi, al fine di assicurare l'equilibrio economico della società, per cui non ci sarebbero implicazioni sul bilancio regionale.

Non viene effettuata però alcuna quantificazione, e quindi alcuna valutazione sulla sostenibilità dell'operazione. Inoltre, il rinvio, per la copertura, all'adozione di atti da parte della Giunta regionale, non pare legittimo. E la relazione non sembra considerare il fatto che, essendo la

ARRR SpA una società *in house*, gli oneri finanziari, in caso di mancata copertura, ricadranno inevitabilmente sul bilancio regionale.

Infine, l'art. 19 della legge sostituisce l'art. 13 "Norma finanziaria" della l.r. 87/2009, disponendo che le risorse finanziarie per la realizzazione del piano delle attività di ARRR SpA siano determinate con legge di bilancio. Sull'inadeguatezza di tale tipo di previsione in presenza di oneri inderogabili, si è più volte detto.

### **2.3.27 L.R. 20 dicembre 2016, n. 87 – Disposizioni per l'attribuzione di nuove funzioni al Consorzio laboratorio di monitoraggio e modellistica ambientale per lo sviluppo sostenibile (LAMMA). Modifiche alla l.r. 39/2009**

La legge in questione provvede alla revisione della disciplina contenuta nella legge istitutiva del Consorzio LaMMA.

La Regione, infatti, intende avvalersi del Consorzio per l'esercizio delle nuove funzioni di difesa del suolo intestate ora alla Regione. In particolare, le nuove funzioni del LaMMA consistono nella rilevazione, studio ed elaborazione dati nei settori dell'erosione costiera e protezione civile; rilevazione, studio ed elaborazione dati e sviluppo basi dati finalizzate allo studio del dissesto idrogeologico e alla riduzione delle sostanze inquinanti; servizio oceanografico operativo a supporto delle strutture regionali per la rilevazione e elaborazione dei dati per il monitoraggio degli interventi per il recupero e il riequilibrio della fascia costiera.

Per lo svolgimento delle nuove attività, il Consorzio è autorizzato, a decorrere dal 2017, ad assumere a tempo indeterminato personale non dirigenziale fino ad un massimo di 12 unità.

Il Consorzio è partecipato dalla Regione Toscana per una quota pari al 66,6%, e per il resto dal CNR.

L'attività del consorzio è finanziata con un contributo ordinario da parte dei consorziati, determinato in base alla quota di partecipazione.

La relazione tecnico-finanziaria, per un refuso, classifica la legge secondo le tipologie previste dalla ora abrogata l.r. 36/2001.

Per quanto riguarda la quantificazione degli oneri, la relazione determina un fabbisogno finanziario del consorzio in misura pari a € 3.000.000 annui per il 2017 e il 2018.

La quota di competenza della Regione Toscana è pari a € 2.000.000. Tale quota è destinata a far fronte alle spese di gestione amministrativa e alle spese per il personale per la quota di competenza della Regione.

Le spese di gestione amministrativa sono stimate, in base a quelle relative all'anno finanziario 2015, in € 475.000, fra cui rientrano spese per gli acquisti, intese come quote di ammortamento per € 150.000.

Le spese di personale di competenza della Regione sono stimate in € 1.525.000, e comprendono anche le 12 unità che il Consorzio è autorizzato ad assumere. Con tali assunzioni, la Regione copre il costo del personale di 30 unità, così ripartite: 20 ricercatori/tecnologi, 1 funzionario di amministrazione, 1 collaboratore amministrativo, 1 operatore di amministrazione, 7 collaboratori tecnici.

La copertura del contributo ordinario della Regione è effettuata tramite imputazione alla Missione 09 - Programma 01 “Difesa del Suolo”, Titolo 1 “Spese correnti”, per un importo pari a € 2.000.000, per le annualità 2017 e 2018.

La copertura di tali annualità sembra adeguata anche se, a dire il vero, considerato che la somma di € 150.000 sopra indicata fa riferimento alle quote di ammortamento, e quindi non genera un esborso finanziario, si avrebbe un eccesso di copertura.

Al solito, per le annualità successive è prevista la copertura tramite la legge di bilancio, nonostante ci siano spese obbligatorie.

Per quanto riguarda questa legge, la Regione afferma la legittimità della scelta di provvedere alla copertura anche degli ammortamenti, in quanto il finanziamento ordinario del Consorzio è onnicomprensivo e destinato a coprire qualsiasi costo, indipendentemente dal fatto che sia suscettibile o meno di determinare un esborso finanziario, per evitare che il Consorzio venga finanziato in perdita.

La Regione afferma anche la legittimità della copertura degli oneri per gli esercizi successivi tramite la legge di bilancio, ai sensi dell’art. 14, comma 5 della l.r. 1/2015.

Come già detto, però, poiché l’ammortamento non genera un esborso finanziario, non pare necessario il suo finanziamento.

Dell’utilizzo della legge di bilancio per la copertura degli oneri obbligatori, si è ampiamente detto.

### **2.3.28 L.R. 27 dicembre 2016, n. 91 – Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell’economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi previsti dalla l.r. 24/2009. Modifiche alla l.r. 65/2014 e misure per accelerare la realizzazione di opere e interventi da parte degli enti locali**

La legge in questione interviene al fine di favorire gli interventi di rigenerazione urbana, definendo nel dettaglio le procedure di approvazione dell’atto di ricognizione, riconducendole alla fattispecie delle varianti semplificate.

Inoltre, al fine di favorire la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, viene prorogata fino al 31 dicembre 2018 la scadenza per la presentazione della SCIA o del permesso di costruire, per gli interventi previsti dalla l.r. 24/2009. Considerato però che tale legge, recante misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, ha già prodotto i suoi effetti, e che è quindi necessario favorire il suo graduale esaurimento, viene previsto che i comuni possano prevedere nei propri piani operativi, o relative varianti, oppure nelle varianti ai regolamenti urbanistici, ampliamenti volumetrici a titolo di premialità in relazione alla realizzazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, escludendo l'applicazione della presente legge.

E' anche prevista la possibilità, per la realizzazione delle opere e degli interventi previsti nell'ambito dell'accordo volto alla formazione del progetto di territorio di rilevanza regionale "Sistema fluviale dell'Arno", di competenza delle province e della Città Metropolitana di Firenze, il subentro dei comuni nella realizzazione delle opere e degli interventi non ancora avviati, previo accordo con la provincia interessata e la Regione.

L'unica norma avente rilievo finanziario è quella recata dall'art. 3, con la quale viene inserito il comma 4-bis nell'art. 153 della l.r. 65/2014, prevedendo l'erogazione, anche al Presidente della Commissione regionale per la valutazione della compatibilità paesaggistica delle attività estrattive, qualora nominato tra i soggetti esterni alla Regione, del gettone di presenza e del rimborso spese, in analogia con quanto accade per gli altri membri esperti, pari a 5.

Nella relazione tecnico-finanziaria, viene ipotizzato un numero di sedute pari a 10 ogni anno, ed un rimborso spese per missione pari a € 30 per seduta, per ogni membro, oltre al gettone di presenza, sempre pari a € 30. Il totale annuo, considerato che i membri cui spetta il gettone ed il rimborso sono 6, diventa quindi pari a € 3.600. Per l'annualità 2016, considerato che nel corso del 2016 la commissione non si è mai riunita, e che potrebbe riunirsi solo nel mese di dicembre, viene stimato un importo pari a € 360.

Al di là del fatto che, nonostante la quantificazione effettuata, la tabella presente nella relazione tecnico-finanziaria rechi un onere annuo a regime pari a € 4.000, si rileva che la stessa relazione si limita ad affermare che tali oneri trovano già copertura finanziaria nell'ambito degli stanziamenti previsti nel bilancio regionale vigente, senza indicare alcun riferimento contabile di imputazione.

Tale riferimento non è indicato neppure nella legge.

### **3 CONCLUSIONI**

Dopo la disamina delle leggi di spesa emanate dalla Regione Toscana nel 2016, è possibile evidenziare alcuni rilievi critici, sintetizzati qui di seguito. Peraltro, buona parte di essi erano già stati evidenziati nelle relazioni relative alle leggi di spesa degli anni precedenti.

#### **3.1 Relazione Tecnico-Finanziaria**

Come ricordato all'inizio, nel paragrafo 1, la relazione tecnico-finanziaria dovrebbe corredare le proposte di legge e gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie, ai sensi dell'art. 17, comma 1 della l.r. 1/2015.

Delle 30 leggi esaminate per l'anno 2016, tuttavia, solo 15 sono corredate di tale relazione, mentre altrettante ne sono sprovviste. In particolare, la leggi corredate della relazione sono quelle contrassegnate dai numeri 20, 22, 47, 59, 65, 67, 68, 70, 76, 77, 80, 82, 85, 87, 91.

Delle altre leggi, non rientranti tra quelle prese in considerazione in questa sede, sono corredate della relazione tecnico-finanziaria la n. 45 e la n. 49. Come già ricordato, esse non sono esaminate in quanto la prima comporta solo entrate, e non oneri, e la seconda rientra tra le leggi di bilancio e finanziarie, esaminate in altra sede.

Come già indicato, la presenza di tale relazione è uno strumento imprescindibile per la corretta copertura delle leggi recanti oneri, in quanto in essa devono essere esplicitate le metodologie seguite e gli elementi presi in considerazione per la quantificazione degli oneri e la loro copertura. La rilevanza della relazione non viene meno per le leggi che non determinano nuove o maggiori spese, o per quelle corredate di clausole di neutralità finanziaria, in quanto in tali casi essa deve recare gli elementi concreti che suffragano tali ipotesi.

L'assenza della relazione, quindi, costituisce una criticità significativa.

L'assenza della relazione, poi, è più rilevante nei casi in cui sono effettivamente presenti oneri che il legislatore non ha considerato, in quanto per essi la copertura è ovviamente assente.

#### **3.2 Mancanza di quantificazione e copertura**

Anche in alcuni casi in cui la relazione tecnico-finanziaria è presente, si registrano altre significative criticità, relative sia alla quantificazione che alla copertura.

Ci sono casi in cui, infatti, la quantificazione è del tutto generica, priva di precisi parametri di riferimento, quando non addirittura apodittica (è il caso, ad esempio, della l.r. 22).

In altri casi, invece, manca la copertura, o perché non indicata nella relazione, o perché, pur se indicata, manca la disposizione nel corpo della legge (si veda sempre, a titolo di esempio, la l.r. 22).

In altri casi ancora, la copertura è assente perché alcune attività che la legge aggiunge alle attribuzioni di un organo, non sono considerate come produttive di maggiori oneri (es. l.r. 59).

### **3.3 Rinvio della copertura alla legge di bilancio in casi non consentiti**

Altra criticità molto rilevante è costituita dal fatto che, in molti casi, la copertura viene rinviata alla legge di bilancio quando non ne ricorrono i presupposti, in violazione del principio di autosufficienza.

E' il caso, ad esempio, delle leggi recanti oneri pluriennali, come quelle relative alla istituzione di un comune per fusione di altri comuni (l.r. 1, 35, 78).

In altri casi, la copertura tramite legge di bilancio è effettuata per leggi che prevedono oneri a carattere obbligatorio (es. l.r. 22, 47, 67, 87).

In particolare, questo tipo di copertura è utilizzato prevalentemente (anche se non esclusivamente) per la copertura delle spese che hanno una durata eccedente rispetto al triennio compreso nel bilancio di previsione, in violazione sia dei principi costituzionali (autosufficienza), sia della legge statale (art. 38 d. lgs. 118/2011), sia della stessa legge regionale (art. 13 l.r. 1/2015).

### **3.4 Rinvio della copertura a determinazioni di altri organi**

Il principio di autosufficienza risulta violato anche laddove, per la copertura, si fa talvolta ricorso al rinvio a piani, programmi o documenti operativi la cui emanazione compete, in linea di massima, alla Giunta regionale (es. l.r. 9 e 48).

In questo caso è evidente che il normale rapporto che dovrebbe sussistere tra i due organi viene rovesciato.

### **3.5 Copertura effettuata tramite indicazioni contabili**

In molti casi, poi, la copertura è effettuata indicando in modo puntuale il riferimento contabile nel bilancio di previsione, costituito dalla missione, dal programma e dal titolo a cui imputare la spesa (es. l.r. 22, 67, 87), oppure riducendo uno stanziamento inserito nel bilancio di previsione (es. l.r. 77), senza però dare conto né della capienza degli stanziamenti in questione, né del motivo per cui essi non sarebbero più necessari per fronteggiare le spese originariamente previste.

A parte la normativa statale, è la stessa legge regionale 1/2015 che, all'art. 14, comma 2, prevede espressamente che la copertura tramite mezzi di bilancio avvenga esclusivamente o con l'utilizzazione degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali, o con la riduzione di stanziamenti di spesa il cui importo sia stato autonomamente determinato dal bilancio, nei limiti della quota parte

non ancora impegnata da tali stanziamenti. Evidentemente, della ricorrenza di tali circostanze dovrebbe essere data puntuale dimostrazione, sia in termini qualitativi che quantitativi.

### **3.6 Mancato utilizzo clausole di salvaguardia**

Nonostante nella legislazione regionale del 2016 esaminata siano presenti provvedimenti di una certa rilevanza, suscettibili, in caso di scostamento rispetto agli oneri previsti, di alterare gli equilibri di bilancio, non si registra l'utilizzo di clausole di salvaguardia.

L'unico utilizzo del termine "salvaguardia" è effettuato esclusivamente in riferimento all'art. 17, comma 5 della l.r. 68/2016 ma, per quanto si è detto in sede di analisi di tale norma, essa non rientra, tecnicamente, tra le clausole di salvaguardia.

In aggiunta si rimarca il fatto che, pur se l'art. 14, comma 4, della l.r. 1/2015 ha introdotto formalmente tale istituto, non è ancora stato emanato il regolamento che dovrebbe definire, tra le altre cose, anche i criteri e le modalità per l'applicazione della clausola di salvaguardia.

### **3.7 Riconoscimento debito fuori bilancio**

Come già ricordato, l'art. 73 del d. lgs. 118/2011 prevede che la legittimità dei debiti fuori bilancio sia riconosciuta dal Consiglio regionale con legge, entro 60 giorni dalla ricezione della relativa proposta.

Nonostante, nell'anno 2016, la Regione Toscana non abbia emanato nessuna legge di tale tipo, sembra essere presente almeno un provvedimento di riconoscimento di debito, per il quale la Regione avrebbe dovuto adottare una apposita legge.

Si tratta, segnatamente, del caso in cui la Regione ha richiesto l'intervento, per motivi improvvisi ed indifferibili, della società Schneider Electric SpA, teso ad assicurare la continuità nell'erogazione di energia elettrica nella sala server del Consiglio regionale. Anziché provvedere al riconoscimento del debito tramite legge regionale, è stato adottato il decreto dirigenziale n. 1229 del 22/12/2016.

Si tratta, è il caso di precisarlo, di un importo estremamente esiguo, inferiore ai mille euro nonostante ciò, si ritiene che, in questa sede, la segnalazione sia doverosa.

\* \* \* \* \*

In base alle risultanze dell'analisi delle leggi di spesa del 2016, per concludere, non si può non rimarcare il fatto che la gran parte dei rilievi e delle considerazioni critiche effettuate nelle relazioni degli anni precedenti, e in particolare in quella relativa alle leggi del 2015, siano tuttora attuali, e che si rendano necessari alcuni interventi tesi a realizzare la completa attuazione dei precetti costituzionali e normativi relativi alla copertura.



