

**DOCUMENTO PRELIMINARE ALLA
PROPOSTA DI LEGGE DI BILANCIO 2016,
ALLA PROPOSTA DI LEGGE DI STABILITÀ E
ALLE PROPOSTE DI LEGGE COLLEGATE**

INDICE

1. Introduzione di Enrico Rossi

2. Il contesto di riferimento: prospettive per l'economia toscana per il 2016-2018, novità normative

3. Il bilancio di previsione 2016

4. La legge di stabilità regionale

5. Il collegato alla legge di stabilità

6. Collegati ai sensi della legge regionale 1/2015

1. Introduzione di Enrico Rossi

Il documento preliminare al bilancio 2016, legge di stabilità e collegati, si inserisce in uno scenario che, per la prima volta dal 2007 ad oggi, rivela alcuni segnali di ripresa economica (es. stabilizzazione dei contratti di lavoro, inversione di tendenza nei consumi interni, consolidamento di filiere produttive ed ulteriore crescita dell'export, ecc.) in presenza però di altri indicatori ancora preoccupanti (es. investimenti pubblici e privati ristagnanti, scarsa produttività e creazione di nuovi posti di lavoro, crescenti disuguaglianze sociali e potere di acquisto tuttora inferiore al 2007).

Per la Toscana le tendenze in corso, già meno problematiche durante la crisi, risultano più favorevoli rispetto al livello nazionale, a dimostrazione delle capacità di resilienza, diversificazione e dinamicità del contesto regionale. Non solo l'economia tiene ma, per la prima volta, riscontra un saldo positivo nei posti di lavoro, soprattutto tra i servizi all'impresa, con un dato non scontato rispetto a possibili rimbalzi occupazionali in altre regioni più colpite dalla recessione. I dati Istat, in attesa di una conferma del trend, registrano infatti in Toscana un saldo positivo di 30.000 nuovi posti di lavoro – prevalentemente femminili – nel secondo trimestre 2015 rispetto all'analogo periodo del 2014 (considerando anche il primo trimestre 2015, si sale a +45.000). Diminuisce inoltre la disoccupazione: dall'11% di gennaio 2015 all'8,5% di giugno 2015. Tradotto in numeri: da 180.000 disoccupati si scende a 145.000, un valore ancora troppo elevato, ma tale da non mettere in discussione come in Toscana il tasso di cittadini occupati con più di 15 anni sia del 65% rispetto al 55% nazionale, da cui una non trascurabile correlazione con le previsioni per il PIL 2015 pari a +1-1,2% in Toscana rispetto a +0,7-0,9% per l'Italia.

A livello globale le sfide per l'Europa, l'Italia e la Toscana non mancano: dal fenomeno dei migranti extra-europei ormai strutturale, ai continui effetti dei cambiamenti climatici, alla volatilità dei mercati finanziari (es. Cina) e dei paesi emergenti, alla necessità di ultimare il processo di riforme in Italia, all'ammodernamento delle infrastrutture regionali. Le ricette, dapprima di un liberismo finanziario deregolamentato, poi di un'austerità contabile autoreferenziale ed infine di tagli indiscriminati alla spesa pubblica, hanno generato un impatto senza precedenti, anche in Toscana: a titolo di esempio, se nel 2010 il bilancio per le politiche regionali - al netto della sanità e dei fondi comunitari - a €2,2 miliardi, nel 2015 esso è pari a €1,35 miliardi, ovvero quasi il 40%. E ciò senza tenere conto ancora della transizione nel 2015 dal patto di stabilità al vincolo di pareggio di bilancio per effetto della legge 190/2014 (da cui ulteriori restrizioni sulla capacità di impegno e spesa della regione, nella misura in cui la spesa complessiva diventa una variabile dipendente dalle entrate regionali, e non più da un tetto predeterminato sanità esclusa, con l'effetto di limitare notevolmente la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti). A fronte di una situazione simile risulta dunque inevitabile portare a termine il processo di spending review regionale già in corso (es. riforma organizzativa e degli enti collegati, superamento delle province con parziale riassorbimento di funzioni in regione, riforma del sistema sanitario regionale), nonché concentrarsi su politiche in grado di attuare priorità irrinunciabili per una Toscana pienamente europea: lavoro, investimenti, legalità, accoglienza, riformismo amministrativo, inclusione sociale. In particolare, la ripresa diventerà sostenuta solo quando saranno create nuove opportunità occupazionali per i giovani, le donne ed i lavoratori che hanno perso il posto a causa della crisi.

Tuttavia il lavoro non si crea per decreto, né surrogando i consumi con una redistribuzione del reddito a parità di crescita, né con tagli lineari della spesa pubblica. Le riprese durature si basano su investimenti pubblici e privati (purtroppo diminuiti in Italia del 30% dal 2007 al 2014 passando in rapporto al PIL dal 21,6% al 16,9%, ovvero -600 miliardi, di cui -45 in Toscana, a fronte di un piano Juncker che intende rilanciare gli investimenti per l'intera Europa con un budget teorico di soli 315 miliardi...), senza dimenticare la lotta ad evasione fiscale ed economia sommersa. In attesa quindi di conoscere i margini di flessibilità europei per la finanza pubblica, come ad esempio, l'esclusione del cofinanziamento ai fondi europei dal vincolo del pareggio di bilancio, risultano necessari ulteriori incentivi a favore di investimenti produttivi, nonché una riduzione strutturale del cuneo fiscale sul lavoro per aumentare una vera propensione al consumo indotta dall'aumento del reddito reale. La politica monetaria espansiva attuata dalla BCE, l'indebolimento dell'euro rispetto al dollaro, sono infatti condizioni necessarie ma non sufficienti per garantire una ripresa strutturale trainata da maggiore produttività per effetto di innovazioni tecnologiche, crescita qualitativa del capitale umano, riposizionamenti delle capacità produttive in settori più avanzati o consolidamenti di filiere produttive, come avvenuto negli ultimi decenni, ad esempio, in Germania. La riforma del Jobs Act ha avuto il merito di invertire il mix tra contratti precari (giunti all'85% del totale dei contratti nel 2014) ed indeterminati, ma senza una stabilizzazione degli incentivi per le assunzioni e senza forme di detassazione mirate a chi investe e crea posti di lavoro aggiuntivi (es. tramite ulteriori crediti di imposta o extra-deduzioni fiscali per nuovi investimenti materiali ed immateriali già nel 2015-16, e non solo dal 2017-18), gli indubbi benefici rischiano di esaurirsi a breve.

A fronte delle molteplici sfide richiamate e delle ristrettezze nel bilancio regionale subentrate tra il 2010 e 2015, per la Toscana diventa cruciale assicurare risorse a favore della spesa socio-sanitaria, l'istruzione, la cultura, non potendo peraltro rinunciare ad effettuare interventi per l'assetto idrogeologico ed il rilancio delle zone colpite da emergenze meteorologiche, nonché investimenti in sanità e liquidazione di impegni e crediti regionali verso beneficiari e fornitori.

In un momento di scarsità di risorse, come sosteneva l'allora Ministro Tommaso Padoa Schioppa già nel 2007, occorre spendere bene e tutto lo spendibile, trovando le risorse necessarie attraverso una continua riqualificazione della spesa. Di conseguenza la Toscana dovrà per forza sia concentrare le risorse sulle dirette competenze regionali, destinando gli spazi futuri di riprogrammazione degli investimenti in via prioritaria alla difesa del suolo, alla viabilità regionale ed alle grandi infrastrutture regionali, nell'ambito di un fondo pluriennale vincolato con un limite predefinito di impegno di risorse ad indebitamento a partire dal 2016, sia integrare ancora di più politiche e fondi per investimenti, superando rigidità di programmazione ed amministrative, nonché sostenendo il più possibile con fondi strutturali europei politiche attive finora finanziate con risorse regionali (incluso il progetto Giovani Si). A fronte dei nuovi vincoli di pareggio del bilancio, proseguirà l'azione di spending review tesa a recuperare risorse con cui compensare eventuali discordanze tra gli stanziamenti correnti regionali 2015 e gli analoghi stanziamenti per il 2016. Inoltre le previsioni di entrata e di uscita del bilancio dovranno essere adeguate in funzione del riassetto istituzionale, eliminando gli stanziamenti connessi a politiche non regionali (per esempio, investimenti per lo sport, per la scuola e la viabilità provinciale e comunale).

Per quanto concerne la manovra di bilancio essa, come verrà più dettagliatamente illustrato nei paragrafi da 3 in poi, si articolerà quest'anno in più atti: la legge di stabilità regionale, i collegati obbligatori ai sensi del d.lgs. 118/2011 con norme aventi riflessi sul bilancio, diverse dalla legge di stabilità, i collegati ai sensi della legge regionale 1/2015. Riguardo a questi ultimi, soggetti all'assenso del Consiglio, si anticipa la riforma dell'Agenzia Toscana Promozione. La riforma della l.r. 40/2005 non sarà invece un collegato, bensì, una legge autonoma da approvare entro l'anno per far partire le nuove aziende dal 1 gennaio 2016, con contestuale riforma dell'ARS e superamento della l.r. 28/2015. Infine, la continuità del progetto Giovanisì, le implicazioni del riassetto istituzionale in termini di semplificazione amministrativa (in settori come agricoltura, caccia, pesca, ambiente ed energia), nonché la definizione dei progetti integrati regionali (territoriali o settoriali) già previsti dal Programma di governo, saranno declinati nell'ambito del futuro Programma regionale di sviluppo 2016-2020.

2. Il contesto di riferimento: prospettive per l'economia toscana per il 2016-2018, novità normative

- **Nel 2015 anche l'economia toscana è tornata a crescere**

Con il 2015 sembrerebbe essersi esaurita questa seconda fase recessiva che ha contrassegnato la lunga crisi avviata nell'ottobre 2008. Infatti, dopo l'ulteriore caduta del PIL avvenuta nel biennio 2013-14, nel 2015 tutti gli indicatori ad oggi disponibili indicherebbero una chiara ripresa della nostra economia, tanto che le previsioni IRPET stimerebbero a fine anno una crescita del PIL almeno dell'1-1,2%.

Il comportamento dell'economia toscana sarebbe, quindi, ancora una volta migliore di quello del resto del paese (le previsioni di crescita per l'Italia sono infatti dello 0,7-0,9%), smentendo in parte le aspettative che, con l'avvio della ripresa, prevedevano un "effetto rimbalzo" più attenuato per quei sistemi, come quello toscano, che avevano maggiormente tenuto nel corso della crisi.

È noto infatti che nel periodo che va dalla fine del 2008 a tutto il 2014 la Toscana si sia distinta per essere riuscita a contenere maggiormente le perdite e, in alcuni casi, per aver segnato crescita per alcuni versi addirittura eccezionali: ricordiamo che le esportazioni dal 2008 ad oggi sono cresciute di oltre il 25%, come non è accaduto a nessuna delle regioni esportatrici del paese e come non è accaduto neanche alla Germania.

È per questi motivi che ci saremmo attesi, una volta che l'economia fosse tornata a crescere, un recupero più contenuto rispetto ai sistemi che avevano subito le perdite maggiori. I dati ad oggi ad oggi disponibili - e che si fermano al massimo al primo semestre dell'anno - confermano invece ancora una volta il maggior dinamismo della regione.

La questione che si apre - e che è alla base delle previsioni del prossimo triennio - è se l'effetto rimbalzo sia semplicemente rimandato per il fatto che nel 2015 lo scenario esterno è favorevole ad una regione aperta all'export quale si è ancora dimostrata essere la Toscana o se, invece, vi siano buoni motivi per ritenere che nel corso di questa crisi vi siano stati cambiamenti tali da avere strutturalmente modificato la competitività della regione. Le previsioni qui fornite seguono la prima ipotesi e quindi disegnano un quadro improntato alla cautela dal punto di vista della capacità della regione di reagire alle scenario esterno.

- **La crescita si dovrebbe confermare anche per il triennio 2016-18**

Il contesto economico internazionale nel prossimo triennio (2016-2018) dovrebbe essere caratterizzato da una leggera accelerazione rispetto agli ultimi due anni, soprattutto per quanto riguarderà alcune economie sviluppate, e questo alimenterà un processo di crescita anche per la Toscana che, seppur non su ritmi particolarmente accentuati, consentirà di completare l'inversione rispetto al sentiero recessivo che ha caratterizzato il recente passato.

Queste aspettative sono formulate sulla base di un contesto internazionale che, per quanto incerto e mutevole, dovrebbe confermare alcuni tratti di fondo.

Da un lato l'evoluzione del commercio internazionale, che si prevede in accelerazione nel corso del 2016 (con una crescita reale prossima al 4%) per poi stabilizzarsi nei due anni successivi e, dall'altro lato, la dinamica valutaria, che nel corso degli ultimi mesi ha portato il rapporto Dollaro-Euro attorno all'1,1; valore questo che si ritiene possa rimanere stabile nel medio termine. In aggiunta a questi fattori, ci sono elementi che spingono a ritenere che il prossimo triennio sarà caratterizzato da una stabilizzazione della dinamica dei prezzi su scala internazionale già a partire dal 2016, interrompendo così quella caduta dell'inflazione che finora ha generato molta preoccupazione. I prezzi torneranno su un sentiero di crescita stabile seppur le aspettative formulate rimarranno al di sotto dei valori target del 2%.

A queste componenti di natura internazionale se ne aggiungono altre di carattere nazionale che riguardano alcune variabili rilevanti per le evoluzioni congiunturali della Toscana. Da un lato si fanno nostre le stime del DEF 2015¹ che indicano la ripresa delle spese sia per investimenti pubblici

1 # Le previsioni inoltre assumono che vista la favorevole dinamica dei tassi d'interesse sul debito pubblico e la leggera ripresa dell'inflazione il Governo sia in grado di trovare le risorse per coprire il bonus IRPEF erogato (gli 80 euro) senza ricorrere alle clausole di salvaguardia che richiederebbero al contrario di aumentare le aliquote dell'IVA già dal 2016 e che, in questo modo, ridurrebbero la

(che dovrebbero stabilizzarsi nel corso del 2016), che sia di quelle per consumi pubblici (in ripresa a partire dal 2016).

- **Sostenuta anche dalla crescita della domanda interna**

In questo quadro, l'economia toscana dovrebbe assestarsi su un sentiero di crescita attorno all'1% nei tre anni che ci attendono. Questo comportamento che ritorna ad essere sostanzialmente in linea con quanto accadrà in media al resto del paese è legato alla ricomposizione della domanda aggregata che dovrebbe prendere forma nei mesi a venire. La Toscana, infatti, ha ottenuto nel recente passato una dinamica del PIL migliore di quella nazionale perché ha mostrato una maggior capacità di competere sui mercati internazionali, il che in una fase in cui la domanda estera ha rappresentato l'unica vera componente di stimolo all'economia, ha garantito alla Toscana un differenziale di crescita positivo rispetto al complesso delle altre regioni italiane. Nel prossimo futuro ci si attende un ritorno ad un maggior equilibrio tra domanda esterna e domanda interna con il ritorno ad un ruolo centrale per lo sviluppo da parte di quest'ultima smorzando quindi gli elementi di vantaggio della regione.

Rispetto agli anni precedenti si prevede che a cambiare sia soprattutto il volume dei consumi individuali sostenuti dalle famiglie. In termini reali si dovrebbe assistere ad una accelerazione della spesa che si prevede in crescita ad un ritmo fino all'1,2% (2016) e dell'1,3% (nel 2017-2018). Al buon andamento del consumo degli individui dovrebbe contribuire non tanto e non solo la ripresa del reddito disponibile, che avverrà con ritmi attorno al 2,3% annuo (2016-2018), ma anche e forse soprattutto la presenza di un'inflazione contenuta (attorno all'1,5% nei tre anni) che, in questo senso, favorirà il potere d'acquisto delle famiglie in tutto l'orizzonte considerato.

Se da un lato il consumo privato tornerà ad essere centrale nei prossimi trimestri, non ci si attende altrettanto dalla componente pubblica dei consumi che, essendo strettamente vincolati dal fiscal compact crescerà solo marginalmente.

- **Ripartono gli investimenti, ma troppo lentamente**

Dopo anni di pesanti cadute, a partire dal 2016 gli investimenti torneranno a crescere anche se in modo contenuto (2016-2018 +1,5% annuo). Pertanto, stando alle stime si dovrebbe arrestare l'emorragia di investimenti senza però che si attivi ancora una vera ripresa di quel processo di accumulazione di capacità produttiva tanto importante per rilanciare in modo significativo la crescita e facendo di questo un punto importante della politica economica regionale, ma più in generale, dell'intero paese. Senza investimenti e senza accumulazione anche la conquista della domanda esterna, ampiamente riuscita alle imprese toscane negli anni recenti, rischierebbe di venir meno.

Nell'arco del prossimo triennio le previsioni formulate suggeriscono che avremo un saldo commerciale con l'estero che non solo rimarrà positivo ma che migliorerà ulteriormente rispetto al recente passato; si tratta di una finestra temporale che offrirebbe una opportunità importante per il rilancio degli investimenti. Una scelta importante perché senza una più significativa ripresa del processo di investimento è difficile che si possa realizzare la necessaria riduzione della disoccupazione che, pur attenuandosi rispetto agli ultimi due anni, rimarrà comunque ampiamente al di sopra dei livelli pre-crisi.

- **Le incertezze della previsione**

Come sempre le previsioni vanno prese con cautela, tanto più quando ci si trova nel momento di inversione di un ciclo. L'incertezza è un connotato naturale delle previsioni per cui più che richiamarla può essere utile indicare laddove si ritiene sia più presente.

Innanzitutto è presente sullo scenario esogeno indicato come estremamente positivo essendo

dinamica dei consumi.

caratterizzato da una politica monetaria estremamente accomodante, da un rapporto Euro-Dollaro favorevole, da un costo delle materie prime (energetiche e non) su livelli assai più contenuti della media storica del decennio, e anche da una maggior flessibilità nella definizione delle opzioni di politica economica europea.

In realtà, specie in questi ultimi giorni si avverte anche come lo scenario internazionale sia minacciato da fattori che rischiano rapidamente di evolvere in una direzione meno stimolante: si pensi al rallentamento dell'economia cinese e alle conseguenze che potrebbe avere sul commercio internazionale.

Se questo elemento di incertezza potrebbe incidere negativamente rispetto alle previsioni qui formulate, ve n'è invece un altro che potrebbe avere un effetto opposto. Le previsioni si basano per forza di cose su ipotesi circa la capacità degli operatori regionali di reagire agli eventi esterni, capacità stimata sulla base dei comportamenti osservati nel passato. Crisi come quella che abbiamo attraversato cambiano però le stesse capacità di reazione perché gli operatori tendono a modificarle per adattarsi al nuovo contesto. Tutto questo rende estremamente deboli tutti i modelli previsivi. Ciò che però possiamo desumere da quanto accaduto in questi ultimi anni è che la capacità di reazione degli operatori toscani si è rafforzata, altrimenti non si spiegherebbero i migliori comportamenti della regione rispetto alle altre regioni italiane. Se questi cambiamenti non fossero solo l'espressione di un effetto temporaneo di risposta alle difficoltà, ma l'espressione di un processo selettivo che ha rafforzato la competitività della regione allora è possibile che i risultati dei prossimi anni siano migliori di quelli qui previsti. In tal senso va rafforzata l'attenzione su due aspetti che potrebbero spingere in quest'ultima direzione: una maggiore attenzione verso una più equa distribuzione dei redditi che potrebbe favorire una maggiore ripresa dei consumi; uno stimolo ulteriore alla ripresa degli investimenti che potrebbe servire proprio a sostenere quel recupero di competitività che i comportamenti degli ultimi anni sembrerebbero rivelare.

2.1 Le novità normative in tema di programmazione finanziaria

Secondo quanto stabilito dal Dlgs 118/2011 la finalità del documento di economia e finanza regionale (DEFR) è quella di decidere i programmi da realizzare ed i relativi contenuti all'interno delle singole missioni di bilancio, fornendo un supporto al processo di previsione ed orientando così le successive deliberazioni di Consiglio e Giunta. A tal fine la scadenza di presentazione del DEFR è di norma individuata nel 30 giugno.

Tuttavia, a causa della scadenza elettorale per le regioni fissata a fine maggio, il MEF con decreto del 7 luglio 2015 ha posticipato al 31 ottobre 2015 il termine per la presentazione del DEFR 2016.

Il percorso di elaborazione del DEFR per quest'anno si svolgerà quindi in parallelo con quello della legge di bilancio e della legge di stabilità (e relativi collegati), assorbendo i contenuti di cui all'art. 9 della l.r. 1/2015 "Contenuti della nota di aggiornamento al DEFR" corredato dei relativi allegati:

- a) il programma di azione normativa con l'indicazione delle principali azioni normative per l'anno di riferimento;
- b) l'esposizione dello stato di attuazione delle politiche regionali di intervento, secondo quanto disposto dall'articolo 22, comma 3, e dell'andamento dei principali indicatori collegati alle politiche regionali;
- c) l'eventuale elenco delle opere pubbliche di interesse strategico regionale.

• Contenuti minimi

Il "principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" allegato al d. lgs. 118/2011 definisce i contenuti minimi del DEFR:

- a) le politiche da adottare;
- b) gli obiettivi della manovra di bilancio;
- c) il quadro finanziario di tutte le risorse disponibili per l'attuazione delle politiche, esplicitando gli strumenti attuativi;
- d) gli indirizzi agli enti dipendenti e alle società controllate e partecipate.

La l.r. 1/2015 sostanzialmente declina le “politiche da adottare” in priorità programmatiche, da individuarsi in coerenza con gli obiettivi del PRS, prevedendo inoltre che con la Nota di aggiornamento siano specificati anche gli interventi da realizzare.

Alla luce di ciò il documento sarà elaborato tenendo conto sia di quanto definito dal principio contabile allegato al d. lgs. 118/2011 sia di quanto indicato dal programma di Governo e dalla nuova programmazione comunitaria, in vista del nuovo PRS, in modo tale che lo stesso DEFR, anche per il contesto temporale che si è venuto a creare, possa assolvere la funzione di documento preliminare al PRS.

3. Il bilancio di previsione 2016

3.1. La costruzione del bilancio previsione 2016 nel quadro dei vincoli di finanza pubblica.

Dal primo gennaio 2015, la predisposizione del bilancio di previsione, segue le regole e i principi previsti dal decreto legislativo 118/2011, così come integrato dal decreto legislativo 126/2014, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

Attraverso il bilancio armonizzato, le regioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con i vincoli predeterminati dall'Unione europea.

Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

L'introduzione del bilancio armonizzato facilita tale compito nella misura in cui rende i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, misurabili e confrontabili tra loro e consente:

- il controllo dei conti nazionali (coordinamento della finanza pubblica nazionale);
- la verifica del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti a livello nazionale ed UE;
- l'impatto delle misure di contenimento della spesa disposte dalle manovre nazionali.

Uno dei principi cardine della riforma è quello della competenza finanziaria potenziata secondo cui le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili nel momento in cui sorge l'obbligazione, ma con imputazione a carico dell'esercizio finanziario nel quale l'obbligazione diventa esigibile

L'applicazione di tale principio di fatto tende a schiacciare le previsioni di competenza su quelle di cassa, determina un ridimensionamento dei residui attivi e passivi, tende a modulare le previsioni di spesa in base agli effettivi fabbisogni, valorizza la capacità di programmazione propria del bilancio ed avvicina la competenza finanziaria a quella economica.

3.2. L'introduzione del vincolo del pareggio del bilancio in Costituzione

Parallelamente all'introduzione dei nuovi schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 118/2011, l'art. 81 della Costituzione (modificato dalla legge 1/2012), ha introdotto il vincolo del pareggio di bilancio, che ha assunto pertanto un rilievo costituzionale.

La legge 243/2012, (c.d. legge rinforzata in quanto attuativa di una norma costituzionale) ha successivamente dato attuazione all'art. 81, definendone i contenuti e le modalità applicative ed ha previsto il divieto pressoché assoluto di ricorrere all'indebitamento per il finanziamento della spesa di investimento.

L'art. 10 della citata legge 243/2012 infatti, prevede la possibilità per le regioni e gli enti locali di ricorrere all'indebitamento (per finanziare investimenti) nella misura massima della quota capitale annualmente rimborsata sullo stock di debito in essere.

Le suddette operazioni di indebitamento peraltro, sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, ed ha rinviato ad apposito d.p.c.m. la definizione delle modalità secondo cui effettuare le suddette intese su scala regionale.

Ciò determina il definitivo superamento della disciplina del patto stabilità interno e l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio corrente e finale, di competenza e di cassa con le entrate proprie.

(Si tratta di una misura che per il 2015 era già stata applicata alle sole regioni a statuto ordinario. Tuttavia, mentre per il 2015 le regioni avevano l'obbligo di dimostrare il conseguimento dell'equilibrio economico del bilancio solo in sede di rendicontazione, dal 2016 dovranno applicare le regole del pareggio di bilancio già in fase di bilancio di previsione). Si evidenzia che a differenza delle regioni lo Stato applicherà le regole del pareggio di bilancio esclusivamente con decorrenza 1.1.2017, sempre che tale data non venga ulteriormente posticipata. Agli enti locali tali disposizioni dovrebbero applicarsi dall'1.1.2016 ma anche in questo caso è probabile l'approvazione di una proroga.

Per effetto di ciò, le Regioni devono conseguire:

- Pareggio complessivo, secondo cui il totale delle entrate finali (titoli I, II, III e IV al netto di quelle derivanti dall'indebitamento di cui al titolo V), deve essere pari o superiore al totale delle spese finali (titoli I e II).
- Pareggio di parte corrente, significa che il totale delle entrate correnti (titoli I,II e III), deve essere pari o superiore al totale delle spese correnti sommato al totale delle quote capitale dei mutui da pagarsi annualmente in base al piano di ammortamento (titoli I e III).

Tanto il pareggio complessivo, quanto quello di parte corrente, devono essere realizzati sia in termini di competenza che di cassa:

- pareggio di cassa, significa che il totale degli incassi in conto competenza ed in conto residui (esclusi gli incassi derivanti dall'indebitamento) deve essere pari o superiore ai pagamenti;
- pareggio di competenza, significa che il totale degli accertamenti deve essere pari o superiore al totale degli impegni assunti nel corso dell'esercizio.

Il prospetto di seguito riportato descrive sinteticamente i titoli delle entrate e delle spese che entrano in gioco ai fini della costruzione dell'equilibrio "complessivo" e di parte "corrente" sopra descritti:

SALDO FINALE			
ENTRATE		SPESE	
Tit. 1	Tributi propri e gettito tributi erariali	Tit. 1	Spese correnti
Tit. 2	Contributi e trasferimenti UE, Stato etc.	Tit. 2	Spese in conto capitale
Tit. 3	Entrate extratributarie		
Tit. 4	Alienazioni, trasformazione di capitale, riscossione crediti e trasferimenti in c/capitale		
SALDO CORRENTE			
ENTRATE		SPESE	
Tit. 1	Tributi propri e gettito tributi erariali	Tit. 1	Spese correnti
Tit. 2	Contributi e trasferimenti UE, Stato etc.	Tit. 3	Spese per rimborso prestiti (esclusi i rimborsi anticipati)
Tit. 3	Entrate extratributarie		

A differenza del patto di stabilità interno, che prevedeva un tetto alla spesa predeterminato dal legislatore, con l'introduzione del pareggio di bilancio la spesa diventa una variabile dipendente dall'entrata.

Così come già anticipato, una delle conseguenze che caratterizza il pareggio di bilancio è la quasi assoluta impossibilità di utilizzare l'indebitamento quale fonte di finanziamento della spesa di investimento.

Nel quinquennio 2010-2014, il tetto di spesa predeterminato annualmente dalla legge di stabilità si è ridotto di oltre 800 mln di euro.

Nella tabella che segue, viene sinteticamente rappresentato il trend che ha caratterizzato la capacità di spesa del bilancio regionale nel periodo 2010-2014.

ANNO	TETTO PATTO DI STABILITA' INTERNO (INDEBITAMENTO NETTO)
2010	2.198,12
2011	1.889,10
2012	1.703,81
2013	1.397,15
2014	1.350,36
PERDITA CAPACITA' DI SPESA DAL 2010 AL 2015	847,76

L'insieme delle nuove regole che disciplinano il pareggio di bilancio, rende difficile confrontare la capacità di spesa pregressa con quella attuale.

Con l'introduzione del pareggio di bilancio la nostra capacità di spesa è determinata dalle previsioni di entrata che per il 2016 si attestano a circa 1,4 miliardi, cifra nella quale andranno ricomprese anche quelle poste che erano escluse dal patto di stabilità e che riguardano in particolare:

- la spesa del titolo III, rate capitale di rimborso mutui finanziata da risorse regionali;
- la spesa per investimenti sanitari .

Si tratta di spese il cui importo medio annuo si attesta in circa 220 mln euro complessivi.

3. 3. La Spending review ed il raffronto tra gli stanziamenti di bilancio 2015 e 2016.

Attraverso le manovre di bilancio predisposte in questi ultimi anni, si è cercato di reagire ai tagli imposti dalla politica nazionale attraverso una revisione sia della spesa di funzionamento che di quella relativa alle politiche attive, con l'obiettivo di salvaguardare gli ambiti di intervento ritenuti strategici quali quelli della cultura, dell'istruzione e lavoro e del sociale.

Ciò è avvenuto in particolare intervenendo attraverso:

- il blocco del turn over, la ristrutturazione del debito, la riorganizzazione della logistica interna e degli uffici (che ha determinato un risparmio consistente nella spesa per affitti), la razionalizzazione della spesa per beni e servizi;
- l'approvazione di una manovra fiscale (LR 77/2012) che ha consentito di incrementare il gettito fiscale (in particolare IRAP ed IRPEF, quest'ultima soprattutto a livello di scaglioni di reddito più alti);
- la valorizzazione dell'attività di contrasto all'illegalità e all'evasione fiscale che ha determinato un incremento significativo del relativo gettito;
- la riduzione dei costi della politica, ottenuta anche attraverso la riduzione del numero dei Consiglieri e degli Assessori;
- l'avvio della riforma del sistema sanitario;
- l'applicazione delle disposizioni relative al pensionamento anticipato del personale dipendente (pre-Fornero).

La tabella che segue dà una rappresentazione complessiva dell'attuale bilancio previsione 2015 e 2016 (al netto dell'avanzo, dell'indebitamento e delle poste tecniche), articolata per aggregati di spesa e per fonti di finanziamento.

TABELLA 3

CONFRONTO ATTUALI STANZIAMENTI DI SPESA BILANCIO PREVISIONE 2015 E 2016		
Descrizione	2015	2016
01 - FONDO SANITARIO Totale	6.761,00	6.761,00
02 - VINCOLATO Totale	791,94	255,43
03 - ACCANTONAMENTI Totale	165,61	131,09
04 - FONDI DI RISERVA Totale	55,81	116,87
05 - FUNZIONAMENTO Totale	372,60	401,52
06 - POLITICHE INCOMPRIMIBILI Totale	157,61	123,35
07 - TRASPORTI Totale	558,92	559,28
08 - POLITICHE COMPRIMIBILI Totale	182,37	65,63
Totale complessivo	9.045,85	8.414,17
Gli stanziamenti sopra indicati escludono l'avanzo (ad eccezione di 51 ml destinati al TPL), le risorse da indebitamento e le poste tecniche quali le contabilità speciali e l'anticipazione tesoreria		

Come si evince dalla tabella 3:

- relativamente alle risorse vincolate, la differenza tra il 2015 e d il 2016 si giustifica per la mancata iscrizione sul bilancio 2016 di una quota parte delle risorse afferenti alla nuova programmazione UE (127 mln), a quella nazionale FAS (72) e ad altri vincolati statali (250 mln);
- relativamente agli accantonamenti, la differenza tra il 2015 ed il 2016 è determinata da una diversa modalità di contabilizzazione degli avvisi bonari che incide sulla determinazione del fondo crediti dubbia esigibilità; tale diminuzione è compensata da una corrispondente riduzione delle previsioni di entrata;
- la spesa di funzionamento registra un aumento dovuto, agli oneri contrattuali e fiscali connessi al perfezionamento delle quote di partecipazione della Fortezza da Basso (3,5), degli oneri a servizio del debito in relazione al d.l. 35/2013 (8 mln) e al finanziamento con risorse correnti delle spese di investimento ritenute necessarie quali la manutenzione straordinaria del patrimonio, l'acquisto di hardware e software (6 mln) e ad un incremento di alcune spese che pur essendo stanziati nel 2015 diverranno esigibili nel 2016 e per garantire il rispetto delle regole sul pareggio di bilancio debbono essere rifinanziate a carico

dell'esercizio 2016 attraverso il fondo pluriennale vincolato (ex d.lgs. 118/2011) senza incidere sulla costruzione degli equilibri di bilancio (12 ml);

- relativamente ai fondi di riserva, si rileva una crescita di circa 60 ml euro dovuti al cofinanziamento regionale alla programmazione UE (legata al FEASR);
- la spesa incomprimibile subisce un modesto decremento dovuto alla mancata riproposizione del finanziamento di spese di carattere straordinario (risorse regionali stanziata in anticipo rispetto alla programmazione comunitaria 2014-2020) e di altre politiche di spesa che per legge scadono il 31/12/2015 (es. LR 45/2012 Pacchetto Famiglia);
- la spesa per il tpl rimane invariata;
- si registra una significativa riduzione del volume complessivo della spesa comprimibile dovuta alla previsione di parziale copertura della manovra finanziaria dello stato di cui si dirà nella parte successiva del presente documento.

3.4. Le misure previste dalla legge stabilità dello Stato per il 2016.

Occorre ricordare che a legislazione vigente, la manovra di bilancio per il 2016 dovrà tener conto delle misure disposte a carico degli esercizi finanziari 2015, 2016 e 2017 dalla legge 190/2014 (legge stabilità per il 2015).

Relativamente al bilancio regionale, tali misure sono tali da determinare un taglio di 444 ml euro (comprensivo del minor gettito Irap derivante dalla riforma Irap lavoro).

A legislazione vigente pertanto e in assenza di ulteriori manovre correttive per il 2016, la manovra di bilancio regionale deve dar conto del riassorbimento del taglio di 444 mln di euro.

Il prospetto che segue, descrive le possibili modalità attraverso cui riassorbire i tagli (pari a 444 mln euro) ai trasferimenti erariali a favore del bilancio regionale.

TABELLA 4

ANNO 2016 (valori in milioni di euro)	
ANNO 2016 (valori in milioni di euro)	ANNO 2016 (valori in milioni di euro)
TAGLI L. 190/2014 (legge di stabilità per il 2015)	
Coperture già acquisite in bilancio:	
Riduzione FSN	149
Riduzione del gettito Irap per effetto della riforma Irap-lavoro contenuta nella legge 190/2014 e riduzione oneri a servizio del debito a carico del bilancio regionale	86
Da recuperare attraverso la rinuncia a quota parte dei trasferimenti vincolati dello stato o, attraverso il contributo dello stato a fronte della cessione patto incentivato, qualora la legge stabilità dello Stato per il 2016 dovesse rinnovare questa misura	59,9
Rinuncia trasferimenti vincolati stato (secondo le modalità definite nell'intesa SR del 26 febbraio 2015)	48,6
Totale coperture*	343,5
Risorse regionali da accantonare **	100,5
Restano da riassorbire	0

* Questa prima parte della manovra consente di recuperare 343,5 dei 444 ml euro previsti dalla manovra secondo le modalità adottate in sede di bilancio previsione 2015 (ed in linea, per lo più, con i contenuti dell'intesa SR del 26/02/2015);

** Questa seconda parte della manovra consente di recuperare i restanti 100,5 ml euro attraverso una soluzione che dovrà essere diversa da quella adottata in occasione della manovra di bilancio 2015 (nel qual caso fu defanziato il programma FAS 2007-2013).

3.5. La manovra di bilancio per il 2016

Relativamente all'esercizio finanziario 2016, il gettito atteso derivante dalle entrate regionali libere (Tit. I, II, III e IV) e di quelle statali destinate al finanziamento del trasporto pubblico, è pari a 1.447,00 mln di euro.

Tale importo (che non comprende il fondo sanitario e le risorse vincolate UE e Stato, se non quelle relative al tpl) costituisce il volume di risorse disponibili per il finanziamento della spesa regionale libera relativa al funzionamento ed alle politiche attive.

Dal confronto tra le risorse disponibili per il 2016 (1.447 milioni di euro) e la sommatoria della spesa di funzionamento (402 mln di euro), degli accantonamenti prescritti per legge (131 mln di euro), dei fondi di riserva (117 mln di euro), la spesa relativa al trasporto pubblico locale (559 ml) e delle politiche incompressibili (123 mln di euro), ne emerge una disponibilità residua pari a 115,00 mln di euro.

Considerato che una parte di tali risorse (100,5 mln euro) vengono utilizzate per recuperare parte dei tagli ai trasferimenti erariali 2016 disposti dalla legge stabilità 2015 (v. tabella 4 sopra riportata), ne deriva un saldo positivo pari a 14,5 ml euro (115-100,5=14,5).

Occorre infine considerare che vi sono spese di carattere obbligatorio che nell'esercizio 2015 sono state finanziate attraverso il ricorso all'indebitamento e che nel 2016, per effetto dei limiti imposti

dai vincoli derivanti dal pareggio di bilancio, dovranno essere finanziate attraverso risorse di natura corrente. Si tratta in particolare dei trasferimenti alle Province per la manutenzione straordinaria della viabilità regionale (9 mln euro) e delle spese connesse alla manutenzione straordinaria del patrimonio regionale (3 mln euro) che assorbono risorse pari a 12 mln euro.

Ne deriva pertanto una disponibilità residua pari a 2,5 mln euro ($14,5-12=2,5$), da utilizzarsi per assicurare la copertura finanziaria necessaria alla realizzazione delle iniziative comprese nei 25 punti dei primi 100 giorni del Programma di governo, come evidenziato al successivo paragrafo 5, ove si trattano i contenuti del collegato alla legge di stabilità

Nella tabella che segue si riporta sinteticamente la distribuzione delle risorse regionali libere tra gli aggregati sopra descritti:

TABELLA 5

ENTRATE REGIONALE LIBERA E TPL STATO 2016	SPESA 2016		
1447	ACCANTONAMENTI OBBLIGATORI	131,09	
	FONDI RISERVA	116,87	
	SPESA FUNZIONAMENTO	401,52	
	TRASPORTO PUBBLICO LOCALE	559,28	
	SPESA INCOMPRIMIBILE	123,35	
	RISORSE REGIONALI NECESSARIE PER MANOVRA STATALE	100,5	
	SPESA EX A MUTUO DA FINANZIARSI CON RISORSE CORRENTI	12	
	TOTALE	1.447	TOTALE

Come si evince dalla tabella 5 sopra riportata, il gettito atteso derivante dalle entrate regionali libere e dal Tpl Stato (1.447 mln euro), garantisce la copertura finanziaria della manovra finanziaria statale per il 2016 (ex legge 190/2014), delle spese a carattere obbligatorio ed incompressibile, ma non consente il finanziamento della spesa discrezionale.

Pertanto, data la volontà di questa Giunta di salvaguardare il finanziamento di alcune politiche

prioritarie quali quelle relative alla cultura, all'istruzione ed al diritto allo studio ed al sociale secondo i livelli di spesa assicurati con il bilancio 2015, occorre recuperare ulteriori risorse per un importo complessivo di circa 90 mln euro.

A tal fine si ritiene opportuno:

- proseguire l'analisi di revisione della spesa al fine di identificare eventuali ulteriori margini di razionalizzazione;
- verificare la possibilità di finanziare alcune delle politiche attualmente a carico delle risorse regionali nell'ambito della programmazione UE 2014-2020;
- defanziare quelle politiche di spesa la cui titolarità non è riconducibile alle competenze della regione con l'obiettivo di liberare risorse da riorientare a favore delle politiche prioritarie sopra descritte.

Spesa di investimento

Come precedentemente descritto, la L. 243/2012 ed i vincoli dovuti al pareggio di bilancio, vietano il sostanziale ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti. Sono fatte salve le modalità previste dall'art. 10 della suddetta legge che prevede la possibilità per le regioni e gli enti locali di ricorrere all'indebitamento nella misura massima della quota capitale annualmente rimborsata sullo stock di debito in essere, previa intesa regione-enti locali sulle modalità di utilizzo del suddetto plafond .

Da segnalare tuttavia che gli artt. 1-bis ed 1-quater recentemente introdotti dalla legge 125/2015 in sede di conversione del D.L. 78/2015, ampliano la capacità teorica della spesa di investimento delle regioni.

Tali disposizioni di fatto prevedono la possibilità per le regioni in regola con i tempi di pagamento 2014 di assumere impegni a carico delle spese di investimento 2015 finanziate attraverso indebitamento autorizzato e non contratto. Qualora queste spese non siano pagate nel corso dell'esercizio 2015, la norma prevede la possibilità di riportare tali risorse a carico dell'esercizio finanziario 2016 e di finanziarle attraverso il fondo pluriennale vincolato (è un istituto introdotto dal dlgs. 118/2011 che ha un funzionamento molto simile a quello dell'avanzo vincolato) senza che tali risorse assorbano spazio nell'ambito del pareggio di competenza.

Si tratta tuttavia di uno strumento da governare entro un plafond da determinarsi in funzioni delle complessive compatibilità di bilancio poiché tali impegni, pur essendo sterilizzati nell'ambito dell'equilibrio di competenza, assorbiranno spazio di cassa nel momento in cui dovranno essere posti in pagamento.

Analizzando la media dei pagamenti effettuati per spesa di investimento (extra sanità) che negli ultimi esercizi il bilancio regionale è riuscito a gestire a regime di patto di stabilità, ne risulta una capacità di spesa di circa 100 mln euro annui.

Perciò è possibile ipotizzare di avvalersi dell'articolo 1-quater del d.l. 78/2015 per un importo annuale non superiore a 100 mln di euro annui, per evitare un aggravio eccessivo sul bilancio ai fini del rispetto del pareggio bilancio lato cassa.

Ulteriori forme di finanziamento della spesa di investimento potranno essere rappresentate da:

- programmazione UE 2014/2020;
- trasferimenti in conto capitale di natura vincolata provenienti dallo stato o da altri soggetti;
- alienazione del patrimonio mobiliare e immobiliare;
- eccedenze di entrata rispetto alla spesa.

3.6. Il riassetto funzioni provinciali, ai sensi della L.R. 3 marzo 2015, n. 22 e l'impatto sul bilancio regionale 2016.

- **La legge di riordino: l.r. 3 marzo 2015, n. 22.**

Come è noto la Toscana, nel marzo scorso, è stata la prima regione ad approvare la legge di riordino delle funzioni relative alla cosiddetta Riforma Delrio. I principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione sono stati alla base della legge di riordino e pertanto torneranno in capo alla Regione le funzioni a suo tempo delegate alle Province eccetto quelle di dimensione locale che sono state attribuite ai comuni in forma associata; la legge disciplina inoltre i rapporti con il nuovo ente della Città Metropolitana di Firenze.. Alla fine del percorso di riordino, che dovrà avvenire entro l'anno in corso, si avrà un ulteriore, importante rafforzamento di una conformazione diversa dell'ente regionale che andrà a gestire direttamente importanti funzioni. Successivamente alla legge di riordino sono inoltre state approvate importanti norme nazionali, in modo particolare per i due settori che erano rimasti "congelati" in attesa di una disciplina successiva; polizia provinciale e centri per l'impiego. Dell'enorme impatto di questa riforma istituzionale dovrà essere tenuto debito conto nella predisposizione del bilancio regionale.

- **Il costo del personale.**

Ai sensi della l.r. 3 marzo 2015, n. 22 e coerentemente con le direttive nazionali, la copertura delle spese per il personale trasferito dalle Province alla regione, è data dalla somma: a) dei trasferimenti erogati dalla regione alle province e alla città metropolitana per le spese di personale e di funzionamento del complesso delle funzioni ad esse già conferite e b) delle entrate extratributarie connesse alle funzioni trasferite alla regione. Nell'insieme, dunque, è prevista un effetto neutro sui saldi di bilancio regionale.

Sono già stati definiti gli accordi preliminari con le province circa la determinazione e il costo del personale destinato ad essere trasferito a seguito del passaggio delle funzioni che passano alla Regione. In tali accordi è considerato anche il personale per l'antincendio boschivo e quello afferente alla gestione delle aree protette (che sarà oggetto di un intervento di modifica della 22/2015).

E' in corso di definizione il personale necessario addetto a funzioni di carattere generale (cosiddetto personale "trasversale").

Per la copertura delle suddette spese la regione disporrà di circa 40 milioni di euro ripartiti in circa 18 milioni di euro di entrate extratributarie (dato calcolato come media 2012-2014) e circa 22 milioni di euro di trasferimenti regionali a suo erogati alle province e alla Città Metropolitana.

Per tale passaggio del personale per le funzioni fin qui definite non vi saranno dunque ulteriori costi anche se vi sarà, ovviamente, un maggior peso percentuale della spesa di personale sulla spesa corrente.

- **Le spese di funzionamento**

Per garantire l'esercizio delle funzioni sarà anche necessario procedere alla stipula di accordi con le province e la Città Metropolitana in cui definire il trasferimento di beni, risorse strumentali e rapporti attivi e passivi in corso.

L'articolo 10 della l.r. 22/2015 stabilisce che tali accordi debbono essere conclusi entro 1 anno dal trasferimento del personale, ma le considerazioni elaborate durante il percorso di attuazione della legge impongono un ripensamento di tale tempistica in funzione dell'efficacia del trasferimento. Sarà quindi necessario anticipare, almeno in parte, il subentro nei rapporti attivi e passivi e nei beni o in sede di accordo definitivo sul personale o, comunque, in un successivo arco temporale di breve durata. Conseguentemente graveranno sull'esercizio 2016, oltre ai costi di funzionamento connessi al trasferimento del personale, anche i costi relativi a tali ulteriori trasferimenti, per un importo complessivo stimabile in almeno circa 5 milioni di euro.

- **La prospettiva di ulteriori spese per il riassetto delle funzioni provinciali (mercato del lavoro e polizia provinciale)**

Come noto le funzioni in materia di mercato del lavoro e di polizia provinciale erano state escluse dal processo di attuazione della l. 56/2014, in quanto la trattazione di tali temi risultava ancora sospesa.

Tuttavia la situazione si è evoluta a seguito dell'approvazione del d.l. 78/2015 "Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali" convertito con legge 6 agosto 2015 n. 125.

Mercato del lavoro

Sul versante del mercato del lavoro, tale norma prevede che, allo scopo di garantire livelli essenziali di prestazioni in materia di servizi e politiche attive, attraverso meccanismi coordinati di gestione amministrativa, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, le regioni e le province autonome, definiscano, con accordo in Conferenza unificata, un piano di rafforzamento dei servizi per l'impiego.

Il 30 luglio 2015; il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno sottoscritto l'Accordo quadro tra in materia di politiche attive del lavoro, in cui, in attesa dell'entrata in vigore della Riforma costituzionale del titolo V e della definizione della riforma in materia di politiche attive, hanno concordato di garantire congiuntamente la continuità di funzionamento dei Centri per l'Impiego e l'operatività senza soluzione di continuità del personale in essi impiegato. A tal fine Governo e Regioni si sono impegnate a reperire le risorse per i costi del personale a tempo indeterminato, nella proporzione di 2/3 a carico del Governo e di 1/3 a carico delle Regioni, rinviando l'attuazione a specifiche convenzioni bilaterali tra il Ministero del Lavoro e ciascuna regione, a seguito della cui sottoscrizioni passa – temporaneamente - alle Regioni la titolarità delle funzioni relative ai servizi del lavoro ed alle politiche attive del lavoro.

Nella legge di conversione 6 agosto 2015 n. 125 è prevista la partecipazione del Ministero per gli oneri di funzionamento dei servizi per l'impiego per gli anni 2015 e 2016 nei limiti di 90 milioni di euro annui, a valere sul Fondo di rotazione (di cui all'art. 9 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito con modificazioni dalla L. 236/93) ed in misura proporzionale al numero di lavoratori dipendenti a tempo indeterminato direttamente impiegati in compiti di erogazione dei servizi per l'impiego.

Il decreto delegato (attuativo del Job Act), in corso di pubblicazione, incrementa di 50 mln tale stanziamento, portando a 140 milioni le risorse disponibili, da ripartire fra le Regioni tenendo conto del numero di personale dipendente a tempo indeterminato assegnato a questa funzione presso le province.

Tenuto conto della stima della possibile quota spettante alla Regione Toscana sulla base delle unità di personale a tempo indeterminato in servizio nei Centri per l'impiego al 31.12.2014, si prevede che la regione stessa, dovendo contribuire per 1/3, debba farsi carico, per il solo personale a tempo indeterminato, di una spesa totale di circa 12 mln per il biennio 2015-2016. Tale spesa potrebbe essere coperta, almeno in parte, con risorse FSE, qualora fosse acquisito l'assenso da parte della Commissione Europea. Poiché al momento tale assenso non risulta accordato, neanche in maniera informale, alla convenzione con il Ministero del Lavoro dovrà essere data copertura con risorse regionali.

La bozza di tale convenzione, in corso di esame da parte delle Regioni, prevede che, per il biennio, la funzione del mercato del lavoro sia gestita dalle Regioni avvalendosi degli uffici delle province. Sarà quindi necessaria una ulteriore convenzione tra la Regione ed ogni provincia che disciplini tale rapporto e quantifichi il rimborso spese dovuto a ciascuna di esse per l'avvalimento degli uffici.

Al riguardo, la spesa per contratti a tempo determinato, società in house e prestazioni di servizi, che si stima ammontare a circa 18 milioni annui, è ammissibile a valere sull'FSE salve le necessarie verifiche in ordine a possibili riprogrammazioni che si dovessero rendere necessarie. La spesa per oneri generali dovrà comunque essere coperta con risorse regionali.

Polizia provinciale

Anche il tema della polizia provinciale è stato affrontato dal d.l. 78/2015 che nel testo modificato in sede di conversione ha superato l'iniziale scelta di destinare tale personale esclusivamente al potenziamento dei corpi di Polizia Municipale.

La norma prevede ora, con una serie di disposizioni che non risultano perfettamente coordinate, tre possibili destinazioni di tale personale.

- ai Comuni, nei rispetto dei limiti di finanza pubblica, ma in deroga alla capacità assunzionale;
- alle regioni, in relazione alle funzioni oggetto di riordino;
- alle province, in relazione alle funzioni fondamentali delle stesse.

Per Regioni e Province non è prevista al momento alcuna deroga alla capacità assunzionale. La norma non fornisce, inoltre, alcun elemento di chiarezza rispetto alla qualifica che risulterebbe attribuita a tali dipendenti, non più facenti parte di un corpo a cui sono attribuite funzioni di polizia giudiziaria.

Si tratta quindi di un tema che necessita di ulteriori chiarimenti con il Governo, ma il cui eventuale sblocco, fortemente richiesto a livello sindacale, e ritenuto auspicabile in relazione all'esercizio di funzioni di controllo in alcune materie di competenza regionale (fra tutte, la caccia), comporterà la necessità di reperire risorse aggiuntive rispetto a quelle destinate alla copertura della spesa del personale oggetto degli accordi preliminari e dell'ulteriore personale da adibire a funzioni "trasversali".

Il finanziamento delle funzioni oggetto di riordino.

Il finanziamento delle funzioni ex provinciali, che per effetto della LR 22/2015 saranno acquisite tra le competenze istituzionali della Regione, richiede il reperimento di risorse finanziarie aggiuntive a carico del bilancio regionale

Nell'ambito delle funzioni previste dall'art. 2 della citata legge regionale, ve ne sono alcune che si caratterizzano prevalentemente per attività di carattere amministrativo ed al cui svolgimento potrà provvedersi attraverso il personale provinciale che sarà trasferito nei ruoli regionali. Ve ne sono altre viceversa, tra cui in particolare la difesa del suolo, che si caratterizzano prevalentemente per interventi infrastrutturali e che necessitano pertanto di risorse finanziarie soprattutto in conto capitale.

L'esatta entità delle risorse necessarie non è determinata. Tuttavia, nella costruzione della manovra di bilancio 2016/2018, si dovrà tener conto anche degli interventi connessi alla difesa del suolo e delle altre funzioni oggetto di riordino per il cui svolgimento occorre reperire risorse finanziarie aggiuntive rispetto a quelle attualmente stanziati nel bilancio di previsione 2016.

4. La legge di stabilità regionale

Il d. lgs. 118/2011 come modificato dal d.lgs. 126/2014 apporta a decorrere da quest'anno significative novità nella strutturazione dei complessi normativi in cui si sostanzia la manovra di bilancio regionale. Fino allo scorso anno dal punto di vista legislativo la manovra si articolava nella proposta di legge di bilancio (legge solo in senso formale), nella proposta di legge finanziaria e nelle eventuali proposte di legge collegate disciplinate dalla legge regionale di contabilità (fino alla fine del 2014 la l.r. 36/2001) e dal regolamento interno del Consiglio.

Il principio contabile applicato della programmazione, allegato n° 4/1 del d.lgs. 118/2011, introduce una più complessa articolazione. In primo luogo esso definisce i contenuti della “legge di stabilità regionale”. Questa reca “il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione”, e contiene “esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione”. In particolare nella legge di stabilità trovano posto:

- a) variazioni delle aliquote e di tutte le altre misure che incidono sulla determinazione del gettito dei tributi di competenza regionale, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui tale determinazione si riferisce;
- b) rifinanziamento, per un periodo non superiore a quello considerato dal bilancio di previsione, delle leggi di spesa regionali, con esclusione delle spese obbligatorie e delle spese continuative;
- c) riduzione, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio di previsione, di autorizzazioni legislative di spesa;
- d) con riferimento alle spese pluriennali disposte dalle leggi regionali, rimodulazione delle quote destinate a gravare su ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione e degli esercizi successivi;
- e) eventuali autorizzazioni di spesa per interventi la cui realizzazione si protrae oltre il periodo di riferimento del bilancio di previsione altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;
- f) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio;
- g) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno.

Di conseguenza, sintetizzando, i contenuti prevalenti saranno l'eventuale manovra fiscale (dal 1° gennaio) attraverso variazioni di aliquote tributarie, i rifinanziamenti e/o le rimodulazioni di norme finanziarie previgenti, le eventuali riduzioni apportate a norme di spesa. È certamente escluso l'inserimento di nuove norme di spesa.

Sulla base di tali prescrizioni la legge di stabilità per l'anno 2016 presenterà i seguenti contenuti:

1) sul versante tributario, fra le 25 proposte che connotano il “Programma di Governo per la X legislatura Regionale” approvato dal Consiglio Regionale con Risoluzione numero 1 del 30 giugno 2015 nella fase iniziale della legislatura figura anche l'ulteriore agevolazione IRAP per finalità di riequilibrio territoriale, con particolare riguardo alle zone montane. L'attuale disciplina prevede una riduzione di 0,46 punti percentuali limitatamente al valore della produzione netta prodotta nei territori montani dei comuni di cui all'allegato B della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali). Con la misura che si propone la riduzione è incrementata allo 0,96%; la disciplina resta invariata nella finalità e nel metodo, salvo l'ampliamento dell'agevolazione, riducendo di un'ulteriore 0,5% l'aliquota attuale (dal 3,44% al 2,94%). L'impatto massimo teorico per singola impresa diventa complessivamente di 739,20 euro (77.000*0,96%): + 394,20 euro rispetto all'agevolazione attuale. L'ulteriore riduzione di entrata stimata per la Regione è di 500.000 euro.

2) per quanto riguarda il versante della spesa, la legge di stabilità sarà lo strumento con cui dare

attuazione agli interventi di riprogrammazione della spesa che si rendono necessari per il conseguimento degli equilibri di bilancio sulla base delle esigenze delineate dal paragrafo 3: si tratterà quindi di rimodulazioni di stanziamenti disposti in precedenti leggi finanziarie per varie iniziative di spesa che non è stato possibile impegnare nell'annualità di riferimento o di modifiche alle norme finanziarie di leggi di spesa per il rifinanziamento o il definanziamento delle stesse. Nell'operare gli interventi di rimodulazione, rifinanziamento o definanziamento si opererà tenendo conto delle linee prioritarie in tema di spesa corrente e di investimento, come delineate nell'introduzione al presente documento, nell'ambito del contesto finanziario delineato nel paragrafo 3.

5. Il collegato alla legge di stabilità

Il citato principio contabile applicato della programmazione allegato al d.lgs. 118 introduce, accanto alla legge di stabilità, “eventuali progetti di legge collegati”, con i quali “possono essere disposte modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali aventi riflessi sul bilancio per attuare il DEFR.”. In un'unica sessione sono approvati nell'ordine i progetti di legge collegati, il progetto di legge di stabilità e il progetto di legge di bilancio.

Il collegato si prospetta dunque come il contenitore normativo di disposizioni sostanziali, aventi effetti sul bilancio, che tradizionalmente trovavano collocazione nella legge finanziaria.

Fra le disposizioni che saranno contenute nel collegato ai sensi del d.lgs. 118 si segnalano:

- **Messa a regime dei 25 punti del Programma di governo**

Il collegato alla legge di stabilità è la sede deputata all'inserimento delle disposizioni che si dovessero rivelare necessarie per dare copertura normativa e finanziaria alla messa a regime di alcuni degli interventi individuati nel Programma di governo dei primi 100 giorni. Infatti, in alcuni casi, il primo scorcio della legislatura è il tempo necessario per consentire l'avvio di azioni che sono tuttavia destinate a prendere corpo e svilupparsi nel corso dell'anno successivo, se non dell'intera legislatura.

- **Fondo di solidarietà per prestito libri scolastici:**

Viene istituito un fondo di solidarietà di euro 1.000.000,00/1.500.000,00, al fine di sostenere le scuole secondarie di secondo grado e i CPIA (Centri Istruzione per Adulti) per l'acquisto di libri di testo e materiale didattico. I libri di testo e il materiale didattico acquistati con tali risorse saranno concessi in comodato agli studenti le cui famiglie hanno un reddito ISEE non superiore a euro 15.000,00. Tale beneficio non sarà cumulabile con i contributi che la Regione Toscana eroga per sostenere le spese necessarie alla frequenza scolastica, denominati "pacchetto scuola", come disciplinati con la deliberazione della Giunta regionale 4 agosto 2015, n. 803 e con i successivi decreti attuativi.

- **Misure di contenimento della spesa per il personale delle aziende e degli enti del servizio sanitario regionale**

Una previsione con questi contenuti è presente nella legge finanziaria per il 2015 (l.r. 86/2014, art. 41). È previsto che gli enti e le aziende del servizio sanitario regionale adottino misure di riduzione delle spese, in linea con le previsioni già contenute nella l.r. 81/2012 (Misure urgenti di razionalizzazione della spesa sanitaria), e, in particolare, procedano all'adozione di misure per il contenimento della spesa per il personale. Si intende riproporre la norma, modificando esclusivamente l'ambito di applicazione del tetto dal livello aziendale al livello di Area Vasta.

- **Budget economici per la farmaceutica e i dispositivi medici:**

Una previsione con questi contenuti è presente nella legge finanziaria per il 2015 (l.r. 86/2014, art. 42). Si dà mandato alla Giunta di definire, entro novanta giorni dall'approvazione della legge, l'obiettivo di contenimento della spesa per l'anno successivo per i farmaci e i dispositivi medici. Si intende riproporre la norma.

- **Modifiche alla l.r. 1/2009 per attuazione regionale art. 13 d.l. 66/2014 in materia di retribuzione personale pubblico:**

L'articolo 13, comma 3, del decreto legge 66/2014, stabilisce che “Le regioni provvedono ad adeguare i propri ordinamenti al nuovo limite retributivo di cui al comma 1”, ossia euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente (si tratta naturalmente del limite retributivo massimo). L'ordinamento regionale è in verità già adeguato a tale previsione con riferimento agli emolumenti determinati dalla regione stessa, ma è necessaria un'integrazione normativa al fine di prevenire l'eventuale superamento del

limite per effetto di meccanismi di cumulo.

6. Collegati ai sensi della legge regionale 1/2015

La previgente legge sull'ordinamento contabile ha introdotto nella normativa regionale l'istituto delle proposte di legge "collegate" alla legge finanziaria. Tale previsione trova ora collocazione nella legge regionale 1/2015 che, all'articolo 18, dispone che "entro il 31 ottobre di ogni anno, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la proposta di legge di bilancio, la proposta di legge di stabilità e le eventuali proposte di legge ad essa collegate", per tali ultime intendendosi quelle "motivatamente indicate come tali dalla Giunta regionale nel DEFR, in virtù della loro stretta attinenza al raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, equità e sviluppo che compongono la complessiva manovra economica e di bilancio della Regione necessaria per attuare il DEFR e la nota di aggiornamento, e che non siano state oggetto di valutazione contraria da parte del Consiglio regionale".

Ordinariamente la valutazione del Consiglio è espressa sia sul DEFR, che su un documento che la Giunta presenta entro il 20 settembre, ai sensi del comma 3 dello stesso articolo 18: " Entro il 20 settembre di ogni anno, la Giunta regionale può presentare, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto, un documento preliminare che integra il DEFR con riferimento alle leggi collegate di cui al comma 2. Il Consiglio regionale, entro il 10 ottobre, mediante l'approvazione di un atto di indirizzo, esprime la propria valutazione riguardo a tali leggi e, in tale contesto, può procedere ad una revisione della valutazione già espressa con riferimento alle leggi collegate indicate nel DEFR."

Le particolarità dell'anno 2015 accennate alla fine del paragrafo 2 hanno portato all'approvazione di una legge (66/2015) che consente alla Giunta, per il solo anno 2015, la presentazione di uno specifico documento preliminare al bilancio (ovvero il presente documento) nel quale siano illustrate anche le proposte collegate ai sensi della l.r. 1/2015. Su di esse pertanto la Giunta chiede al Consiglio l'espressione di una valutazione in ordine al collegamento che, ove positiva, comporterà l'approvazione delle pdl collegate all'interno della sessione di bilancio.

6. 1. Riforma Toscana Promozione (APET)

Attualmente nell'ordinamento regionale il sistema di promozione economica a sostegno delle attività produttive e di supporto al processo di internazionalizzazione delle imprese è delineato dalla l.r. 28/1997. Con la successiva l.r. 6/2000 - in accordo con il sistema camerale e gli enti statali competenti - è stata istituita l'Agenzia regionale di promozione economica (APET), quale soggetto unitario in cui si realizza il coordinamento operativo e la gestione delle attività di promozione economica.

La specificità del disegno originario era infatti quella di individuare nell'Agenzia il soggetto unico di coordinamento degli interventi di promozione che sul territorio regionale si sarebbero realizzati anche da parte degli altri attori del sistema pubblico della promozione: lo Stato, attraverso ICE e ENIT e le Camere di commercio. In tal senso la legge istitutiva di APET prevedeva una sorta di "governance cooperativa" dell'Agenzia: sia attraverso il procedimento di nomina del Direttore (per il quale deve essere acquisito il parere di Unioncamere, Ice e ENIT), sia con la presenza di un Comitato Tecnico in rappresentanza dell'esecutivo regionale, Unioncamere Toscana, I.C.E., E.N.I.T., A.N.C.I., U.P.I. ed associazioni di categoria.

Nel corso degli ultimi 15 anni il sistema ha registrato una serie di evoluzioni e modificazioni. In particolare:

- il riassetto del sistema nazionale di promozione, che con un andamento altalenante (emblematica la vicenda dell'ICE, soppresso e ricostituito), costituisce comunque un quadro di riferimento soprattutto sui temi della promozione fuori dei confini nazionali;
- la riorganizzazione del sistema territoriale di promozione turistica, che vede le province, di fatto, non avere più alcuna competenza in materia;
- il sistema camerale nel suo complesso (Unioncamere e Camere di Commercio), un tempo certamente attivo, ha oggi notevolmente ridimensionato il proprio ruolo che, in prospettiva,

visto il processo di riorganizzazione dello stesso appena iniziato, con la riduzione delle risorse disponibili non potrà che diminuire o, comunque, subire un processo di razionalizzazione;

- la complessiva riduzione delle risorse disponibili ai vari livelli istituzionali.

Alla luce di questi cambiamenti si rende quindi necessario rivisitare il quadro legislativo in modo da consentire la razionalizzazione dell'azione regionale e l'efficientamento delle risorse destinate alla promozione.

A tal fine occorre ridefinire il sistema di governance tenendo conto:

- delle crescenti esigenze di politiche di razionalizzazione della spesa pubblica;
- della riforma del sistema camerale in corso (Legge delega Madia);
- del mutato rapporto con gli enti nazionali del settore (ICI ENIT);
- delle attività della Fondazione Sistema Toscana relative alla promozione dell'immagine e della gestione degli strumenti di promozione connesse alle tecnologie digitali;
- delle attività di promozione dell'artigianato svolte da altri soggetti rappresentativi del sistema alle cui iniziative la Regione contribuisce finanziariamente (ARTEX).

Con il presente documento preliminare la Giunta regionale prospetta un nuovo modello organizzativo per la gestione della promozione economica (con conseguente abrogazione delle leggi regionali sopra citate).

Il modello proposto è così articolato:

- 1) razionalizzazione del sistema di programmazione;
- 2) ridefinizione della natura e delle modalità operative dell'Agenzia.

In particolare, riguardo al sistema di programmazione la Giunta approverà un Programma annuale nell'ambito del quale saranno individuati dettagliatamente gli interventi di promozione economica da attuare tramite l'Agenzia regionale. Tale Programma costituirà altresì il quadro unitario di riferimento delle attività promozionali della Fondazione Sviluppo Toscana e delle iniziative degli altri soggetti privati operanti nell'ambito delle politiche di promozione.

Relativamente alla natura dell'Agenzia, quest'ultima verrà configurarsi quale organo tecnico dell'ente Regione per l'esercizio unitario delle funzioni regionali in materia di promozione economica, di promozione turistica e di attrazione degli investimenti. L'Agenzia, inoltre sarà lo strumento di raccordo della Regione con gli altri soggetti istituzionali (enti locali, Camere di commercio).