



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE  
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI  
DELLA REGIONE TOSCANA PUBBLICATE NELL'ANNO 2021**



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

---

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE  
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI  
DELLA REGIONE TOSCANA PUBBLICATE NELL'ANNO 2021**



CORTE DEI CONTI

Magistrato Istruttore ed Estensore: dott.ssa Anna Peta

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

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

## INDICE

Deliberazione n. 111/2022/RQ .....	I
Sintesi e principali conclusioni .....	1
1. Premessa .....	9
2. Il principio di copertura finanziaria .....	11
3. La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa ....	13
3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari .....	13
3.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi .....	16
3.3 I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale ....	21
4. Giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi di spesa.....	25
5. Il principio di copertura nell'ordinamento legislativo e contabile della Regione Toscana .....	27
6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2021 .....	36
6.1 Oggetto e modalità del controllo.....	36
6.2 Oneri delle leggi di spesa con impatto sul bilancio regionale: un'analisi dei dati.....	38
6.3 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate.....	42
6.4 Le leggi non onerose .....	48
6.5 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni .....	51

## INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Maggiori spese: incidenza delle singole missioni sul totale dell'anno.....	41
Tabella 2 - Leggi non onerose: elenco .....	48

## INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Distribuzione percentuale dei maggiori oneri per anno di riferimento (2021-2023).....	39
Grafico 2 - Distribuzione dei maggiori oneri per legge di spesa con impatto sul bilancio della Regione Toscana (2021-2023) .....	39
Grafico 3 - Classificazione economica delle maggiori spese (2021-2023).....	40
Grafico 4 - Classificazione per missioni del bilancio regionale delle maggiori spese (2021-2023).....	41

Grafico 5 - Distribuzione percentuale delle modalità di copertura utilizzate per oneri (triennio 2021-2023) .....	42
Grafico 6 - Mezzi di copertura: variazione 2020-2021 .....	43
Grafico 7 - Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati (triennio 2021-2023).....	44
Grafico 8 - Leggi non onerose, clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria.....	50



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza del 5 luglio 2022;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

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

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

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

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

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

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

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

Vista la richiesta istruttoria (*prot. n. 4910/2022*) e le note di risposta del Consiglio regionale (*prot. n. 5024/2022*) e della Giunta regionale (*prot. n. 5038/2022*);

Visto lo schema di *“Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell’anno 2021”*, approvato dal Collegio nella Camera di consiglio del 9 giugno 2022 e trasmesso, in data 10 giugno 2022, ai vertici regionali con nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana (*prot. n. 5470/2022*);

Tenuto conto delle note scritte depositate dal Consiglio regionale in data 27 giugno 2022 (*prot. n. 5736/2022*) e dalla Giunta Regionale in data 23 giugno 2022 (*prot. n. 5689/2022*);

Vista l’ordinanza n. 23/2022 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott.ssa Anna Peta;

#### **DELIBERA**

È approvata la *“Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana pubblicate nell’anno 2021”*.

## DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione, che ne costituisce parte integrante, siano trasmesse, a cura della segreteria della Sezione,

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

Così deciso in Firenze, nella camera di consiglio del 5 luglio 2022.

Il Relatore  
Anna Peta  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria l'8 luglio 2022.

Il funzionario preposto al Servizio di Supporto  
Claudio Felli  
(firmato digitalmente)



## Sintesi e principali conclusioni

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Consiglio della Regione Toscana in merito alle tipologie di coperture adottate per le leggi di spesa e alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116. Attraverso tale strumento di controllo referente, nella più ampia logica di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica, il legislatore ha inteso arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su una materia ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, nel tentativo di dare maggiore effettività al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 della Costituzione, a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali.

Una legislazione di spesa che contempri adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria, garantendo che le scelte politiche prese dall'organo consiliare nella propria autonomia siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione, così limitando il rischio che la Regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte.

In linea con le deliberazioni n. 4/2021/INPR e n. 67/2022/INPR di questa Sezione, la presente Relazione viene redatta in modo da consentire un allineamento, sotto il profilo temporale, con il giudizio di parifica, nella considerazione che le valutazioni in merito ai potenziali squilibri eventualmente collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all'attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso.

Nel corso del 2021 il Consiglio della Regione Toscana ha approvato n. 49 leggi, di cui 26 recanti oneri finanziari e 23 prive di impatto finanziario. La contrazione del numero di leggi di spesa promulgate nel 2021 rispetto a quelle approvate nel 2020, pari a 82, deve essere valutata positivamente, in quanto è indice di un rafforzamento della funzione di programmazione del bilancio previsionale.

In via preliminare, deve rilevarsi che lo scorso anno è stata promulgata la l.r. n. 29/2021 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021*", la quale ha, tra l'altro, Sintesi e principali conclusioni

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Consiglio della Regione Toscana in merito alle tipologie di coperture adottate per le leggi di spesa e alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi dell'art. 1, c. 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, c. 2, lett. a), n. 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116. Attraverso tale strumento di controllo referente, nella più ampia logica di garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica, il legislatore ha inteso arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali su una materia ad elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile, nel tentativo di dare maggiore effettività al principio di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 della Costituzione, a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali.

Una legislazione di spesa che contempra adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria, garantendo che le scelte politiche prese dall'organo consiliare nella propria autonomia siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione, limitando il rischio che la Regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte.

In linea con le deliberazioni n. 4/2021/INPR e n. 67/2022/INPR di questa Sezione, la presente Relazione viene redatta in modo da consentire un allineamento, sotto il profilo temporale, con il giudizio di parifica, nella considerazione che le valutazioni in merito ai potenziali squilibri eventualmente collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all'attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso.

Nel corso del 2021 il Consiglio della Regione Toscana ha approvato n. 49 leggi, di cui 26 recanti oneri finanziari e 23 prive di impatto finanziario. La contrazione del numero di leggi di spesa promulgate nel 2021 rispetto a quelle approvate nel 2020, pari a 82, deve essere valutata positivamente, in quanto è indice di un rafforzamento della funzione di programmazione del bilancio previsionale.

In via preliminare, deve rilevarsi che lo scorso anno è stata promulgata la l.r. n. 29/2021 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021*", la quale ha, tra l'altro, recato modifiche alla l.r. n. 1/2015 "*Disposizioni in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili. Modifiche alla l.r. 20/2008*". Meritevole di particolare attenzione è la previsione di cui all'art. 30 della l.r. n. 29/2021, la quale ha sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1/2015. In linea con le osservazioni formulate da questa Sezione (*cfr.* deliberazione n. 53/2021/RQ) la

novella legislativa recepisce, a livello regionale, la nuova disciplina sul monitoraggio dell'andamento degli oneri in sede gestionale e sui presidi correttivi da adottare in conformità a quanto previsto dalla l. n. 196/2009, varata a seguito delle coeve modifiche sulla clausola di salvaguardia.

L'esame della produzione legislativa regionale relativa all'anno 2021 ha consentito, in primo luogo, di formulare alcune considerazioni descrittive in merito alla modulazione dell'impatto della legislazione di spesa, sotto diversi angoli di visuale, attraverso una ricostruzione dei profili di onerosità associati alle singole disposizioni normative; secondariamente, ha portato a evidenziare alcune criticità e a formulare osservazioni in ordine alla morfologia giuridica e alla quantificazione degli oneri, nonché ai mezzi di copertura impiegati.

In particolare, con riguardo alla morfologia giuridica, permane il disallineamento tra la disciplina contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, come modificato dal d.lgs. n. 90/2016, ove le tipologie di spesa all'interno di ciascun programma sono distinte in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamento al fabbisogno", e quella di cui all'art. 13 della l.r. n. 1/2015. Pur nella piena autonomia che la Costituzione riconosce al Consiglio regionale, si richiama l'attenzione sull'opportunità di valutare un eventuale allineamento tra le due discipline. Ciò anche in ragione dei potenziali effetti che le predette "divergenze" rischiano di produrre sulle scelte di classificazione delle previsioni onerose. A titolo meramente esemplificativo, la riconduzione di taluni oneri nell'alveo della categoria "spesa obbligatoria", anche al di fuori della nozione legislativa, rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa.

Con riguardo a quest'ultimo profilo, appare meritevole segnalare che, nel corso del 2021, la qualificazione dell'onere come "spesa obbligatoria" è stata effettuata con maggiore aderenza alla nozione coniata dalla legge di contabilità di stato. Inoltre, nonostante la differenza "terminologica" degli oneri di cui alla l. n. 196/2009 e alla l.r. n. 1/2015, in molti casi è stata riscontrata una sostanziale corrispondenza morfologica degli stessi.

In merito alla fase di quantificazione degli oneri, in plurime leggi sono state riscontrate difficoltà nella ricostruzione del procedimento di stima seguito, attese le carenze informative e contenutistiche delle relazioni tecniche, quanto all'indicazione di dati, elementi e criteri adottati per la quantificazione degli oneri; trattasi di aspetti necessari alla valutazione dell'attendibilità della stima e della conseguenziale appostazione delle coperture. In limitate ipotesi, la quantificazione dell'onere è risultata frutto di un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il

*quantum* massimo erogabile, l'importo del contributo spettante al singolo beneficiario è determinato a cascata.

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

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

In ordine alle tipologie di copertura, a fronte di oneri complessivi per 143,6 mln. nel triennio 2021-2023, l'esame dei provvedimenti legislativi ha messo in evidenza che: per il 21 per cento si è fatto ricorso a fondi accantonati; per il 9 per cento alla riduzione di altri stanziamenti di spesa; per il 70 per cento a maggiori entrate. La copertura mediante rinvio al bilancio, invece, è stata effettuata solo per gli oneri a regime.

Da un'analisi più dettagliata, attraverso un'ulteriore scomposizione della percentuale totale dei fondi accantonati e un raffronto di tali dati con gli esiti del controllo effettuato sulle leggi di spesa 2020, emerge, nel complesso, l'aumento della copertura a mezzo del fondo ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 e la diminuzione del ricorso alla tecnica di "*riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa*". Tale *trend* deve essere valutato positivamente in quanto appare in linea con le osservazioni formulate da questa Sezione nella deliberazione n. 53/2021/RQ. L'utilizzo dei fondi speciali costituisce, infatti, la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, e, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

Meritevole di segnalazione è altresì la circostanza che, nel corso del 2021, non sono state riscontrate tecniche di coperture mediante richiamo al principio dell'equilibrio di bilancio.

Tale modalità era stata oggetto di specifico rilievo nel corso della precedente deliberazione n. 53/2021/RQ, ove era stata sottolineata l'importanza di mantenere distinti il principio di copertura e quello dell'equilibrio di bilancio. Infatti, pur trattandosi di clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, le stesse operano su piani concettuali distinti; mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita; esso è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. La riscontrata assenza della predetta modalità di copertura nella produzione legislativa del 2021 mostra un pieno grado di conformazione alla pronuncia di questa Corte.

Ciononostante, l'analisi effettuata sui mezzi di copertura impiegati nella produzione legislativa 2021 non è scevra da criticità. Queste ultime hanno, in particolare, riguardato: *i*) la variazione in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa; *ii*) il ricorso agli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente; *iii*) il fenomeno di un'unica indicazione di copertura per più articoli; *iv*) l'utilizzo del fondo per spese impreviste e del fondo per spese obbligatorie.

Con riguardo alla prima tipologia, tale mezzo è stato talvolta impiegato senza tuttavia esternare, nella relazione tecnica, le valutazioni e i riscontri condotti per accertare l'effettiva disponibilità di stanziamenti e l'idoneità degli stessi a garantire, mediante una loro riduzione, margini di copertura per nuove iniziative di spesa. Nel corso della gestione del bilancio possono senz'altro verificarsi rimodulazioni/variazioni delle precedenti autorizzazioni di spesa a copertura di nuovi o maggiori oneri; ciò, tuttavia, richiede un'analitica verifica circa l'individuazione, all'interno dei programmi di spesa, dei capitoli "sovrabbondanti" e sui quali sia possibile effettuare un'operazione di definanziamento.

Considerato che l'unità di voto della decisione di bilancio è il programma, la relazione tecnico-finanziaria costituisce la sede più adeguata a dare contezza, in maniera dettagliata, dei capitoli in cui sussiste una eccedenza di risorse, rispetto alla previsione di bilancio, e le ragioni della stessa. Contrariamente a questo principio, l'esame condotto sulle leggi di spesa ha evidenziato che, in alcune occasioni, la relazione tecnico-finanziario non ha esposto i motivi in ordine alla sussistenza di margini disponibili. Tale carenza istruttoria è suscettibile di determinare, a valle, un duplice effetto pregiudizievole: *i*) il rischio che emerga in futuro la necessità di integrazione degli stanziamenti di bilancio per il conseguimento delle originarie finalità, espresse dalle precedenti autorizzazioni di spesa non venute meno; *ii*) una potenziale alterazione del rapporto

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

In altre leggi, la copertura di nuovi e maggiori oneri è stata garantita con gli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente; tale fenomeno - seppure quantitativamente contenuto - non appare in linea con il principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost. Difatti, tale modalità di copertura determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare; da ciò consegue un'alterazione dell'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, comma 3, Cost. Tutto ciò alimenta il fenomeno di coperture per oneri nuovi o maggiori a valere sugli stanziamenti di bilancio in essere, i quali dovrebbero essere invece calibrati sulla legislazione previgente. Inoltre, soprattutto con riguardo agli andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture, si richiama l'attenzione sulla circostanza che - in base alla legge n. 196/2009 e alla l.r. n. 1/2015, come modificata dalla l.r. n. 29/2021, relativa alle clausole di salvaguardia - i primi interventi in caso di disallineamento tra oneri e coperture sono a carico del bilancio a legislazione vigente; ciò impone, pertanto, una cautela ancora maggiore nella valutazione degli oneri, nella tecnica di configurazione degli stessi, e, infine, nella scelta dei mezzi di copertura.

In alcune leggi, è stato inoltre riscontrato il fenomeno di un'unica indicazione di copertura per più articoli. Tale tecnica determina, in primo luogo, uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa; inoltre, essa appare in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura.

Inoltre, l'utilizzo del fondo per le spese impreviste e per le spese obbligatorie non sempre è avvenuto in linea con i formanti della giurisprudenza costituzionale e le previsioni legislative.

Da ultimo, sono state riscontrate talune criticità con riguardo ai provvedimenti di iniziativa del Consiglio regionale con oneri a carico del bilancio di quest'ultimo.

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

Difatti, dalla disamina di 23 leggi non onerose, è emerso che il 61 per cento di esse non reca la clausola di neutralità finanziaria; parimenti non adeguato risulta anche il grado di attuazione dell'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria. Con riguardo a quest'ultimo, l'analisi evidenzia che il 43 per cento delle leggi non onerose non è stato corredato dalla relazione tecnico-finanziaria in violazione dell'art. 17 della l. n. 196/2009 e dell'art. 17, c. 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015; trattasi di una percentuale di inadempimento che – seppur più contenuta rispetto a quella registrata per la clausola di invarianza finanziaria – denota comunque la necessità di predisporre con maggiore cura la documentazione a corredo delle proposte di legge. Inoltre, si rappresenta che il 39 per cento delle leggi non onerose non reca né la clausola di neutralità finanziaria né la relazione tecnico-finanziaria.

Le considerazioni che precedono sono state formulate avendo riguardo all'intera produzione legislativa non onerosa del 2021. Tuttavia, appare meritevole di segnalazione la circostanza che le leggi prive di oneri finanziari che sono state approvate successivamente alla deliberazione n. 53/2021/RQ di questa Sezione risultano, per la quasi totalità, corredate della relazione tecnico-finanziaria. Ciò mostra un apprezzabile grado di conformazione alla pronuncia di questa Corte. In altre fattispecie, invece, la clausola di invarianza finanziaria, pur presente, si è limitata a un mero enunciato testuale, senza essere suffragata da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni normative che si intende introdurre. Tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" - costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e, per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri. Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016, il quale accentua il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, rafforzando l'onere informativo a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi.

Se, da un lato, si registra un sostanziale allineamento formale, in punto di regolamentazione, tra la previsione di cui all'art. 17, c. 6-bis, della l. n. 196/2009 e quella di cui all'art. 17, lett. d), della l.r. n. 1/2015 in tema di clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnica; dall'altro lato appare dunque fondamentale che il quadro regolamentare trovi una concreta e corretta

applicazione nella pratica legislativa. Tale esigenza assume peraltro maggiore cogenza alla luce della recente e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze n. 143/2020 e n. 235/2020).

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



## 1. Premessa

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

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione, la riforma *“mira soprattutto ad arricchire il patrimonio conoscitivo dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

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

---

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

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

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

La funzione di ausilio all'Assemblea regionale, svolta dalla relazione sulle tipologie di copertura, è stata altresì riconosciuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39/2014), secondo la quale l'attività di referto svolta in materia dalla magistratura contabile *“risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012)”*.

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

Nella medesima direzione si era già orientata questa Sezione con la deliberazione n. 4/2021/INPR relativa alla programmazione dell'attività di controllo per l'anno 2021, ove veniva precisato che la relazione in esame *“dovrà, nella misura del possibile, risultare allineata con quella della parifica, rispetto alla quale la prevenzione degli squilibri potenzialmente collegati a leggi prive di adeguata copertura si pone come premessa logica”*. Tale precisazione è stata ulteriormente ribadita nella deliberazione n. 67/2022/INPR *“Programmazione dell'attività di controllo della Sezione per l'anno 2022”*, la quale ha inoltre puntualizzato che la tempistica della relazione *“dovrà rispettare l'orizzonte di giugno 2022 per risultare funzionale al giudizio di parifica”*.

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

## 2. Il principio di copertura finanziaria

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

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

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

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

Il principio della copertura *“opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte”* (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 226/2021, n. 235/2020 e n. 227/2019); difatti, l'art. 17 della l. n. 196/2009 non costituisce un'innovazione al principio in esame, bensì una semplice

puntualizzazione tecnica<sup>4</sup>, dettata dalla crescente complessità della finanza pubblica (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020, n. 224/214 e n. 26/2013). Da ciò discende *“l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; cfr., *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 26/2013; n. 176/2012; n. 115/2012).

Alla luce delle considerazioni che precedono, le Regioni sono tenute a uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale attuazione del principio di copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 Cost. (*ex plurimis*, Corte cost. sentenze n. 244/2020 e n. 163/2020).

---

<sup>4</sup> In tal senso, depone lo stesso incipit dell'art. 17: *“In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione [...]”*.

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

Nel presente capitolo vengono riepilogati il quadro normativo di riferimento e le relative applicazioni giurisprudenziali in tema di modalità di copertura delle leggi che dispongono “oneri” a carico del bilancio dei soggetti pubblici. Al riguardo, occorre tenere in considerazione anche le importanti novità introdotte, ad opera della legge n. 163/2016, nella prospettiva di migliorare l’efficacia delle tecniche utilizzate per garantire che le spese siano adeguatamente fronteggiate con le necessarie risorse finanziarie.

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

#### **3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari**

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

I primi consistono in spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Trattasi, in sostanza, di oneri sui quali l’amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, incidendo sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa. I “fattori legislativi” rappresentano le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa (c.d. tetto di spesa), e il periodo di iscrizione in bilancio. Tale tipologia di onere può essere oggetto di rimodulazione ai sensi dell’art. 23, c. 3, della l. n. 196/2009. Sul punto, la magistratura contabile ha avuto più

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

Infine, le *“spese di adeguamento al fabbisogno”* rappresentano una categoria residuale, costituita dagli oneri diversi da quelli ricadenti nelle due tipologie precedenti; esse sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Un ulteriore distinguo, sotto il profilo della morfologia giuridica degli oneri, è quello tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali che involge l’estensione temporale della copertura finanziaria.

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

Tale assetto è stato meglio sistematizzato dalla l. n. 196/2009 e dal d.lgs. n. 118/2011. Più in dettaglio, in linea con quanto statuito dall'art. 30, c. 6, della l. n. 196/2009, la distinzione tra spese continuative e pluriennali, e relative modalità di copertura è oggi accolta anche dall'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 in base al quale: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”*.

Dall'esegesi del testo normativo emerge che la possibilità di rinviare la quantificazione dell'onere alla legge di bilancio è limitata alla sola ipotesi di spese di carattere continuativo non aventi natura obbligatoria<sup>5</sup>, in ragione del fatto che queste ultime non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 226/2021 e n. 244/2020).

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

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

Ciononostante, la giurisprudenza contabile è orientata nel ritenere che le due disposizioni possano essere intese l'una a completamento dell'altro, nel senso cioè *“che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura “seguendo” nel tempo l'onere di spesa nel suo*

---

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

*più cospicuo manifestarsi*” (così, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

La fattispecie più evidente è quella di un onere pluriennale o continuativo la cui dimensione a regime ecceda più volte quella del terzo anno; in tal caso, la copertura indicata per il primo triennio deve contenere meccanismi interni e automatici che consentano ad essa di ragguagliarsi al “picco di onere” previsto per un anno anche lontano dal triennio iniziale.

### **3.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi**

La quantificazione degli oneri è un’operazione che consiste nell’individuazione, attraverso processi di stima attendibili, dell’ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio; oltre agli aspetti quantitativi, la valutazione in commento è finalizzata a stimare la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio. Deve ritenersi pertanto violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico (Corte cost. sentenza, n. 251/2020).

Sul punto, la Corte costituzionale ha ulteriormente precisato che la stima è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (Corte cost. sentenza n. 106/2011), quanto nell’ipotesi in cui l’intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l’eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (Corte cost. sentenza n. 115/2012).

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

A livello normativo, ovvero in sede di adeguamento dell’ordinamento contabile dell’ente Regione ai principi costituzionali dell’equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi di spesa, particolare attenzione dovrà essere prestata a due istituti previsti dalla l. n. 196/2009: A) la



relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge; B) la clausola di neutralità o invarianza finanziaria.

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

Più in dettaglio, la relazione tecnica deve *“necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

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

Anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (Corte cost. sentenze n. 26/2013 e n. 313/1994).

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

Con particolare riguardo agli oneri aventi carattere di “fattore legislativo”, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall’Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell’ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l’intervento avviato, vanificando in tal modo il risultato perseguito con le insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

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

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

Il nuovo testo legislativo rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell’effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Al riguardo, viene garantita la necessaria flessibilità gestionale, richiamando la possibilità di ricorrere all’istituto della riprogrammazione. Il rafforzamento dei presupposti per la clausola di neutralità risulta in

linea con le indicazioni della Corte Costituzionale, la quale ha più volte ribadito che non “*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa*” (ex plurimis, Corte cost. sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). In altri termini, la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il carattere finanziariamente neutrale della disposizione di legge.

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

L’art. 17, c. 10, della l. n. 196/2009 statuisce che “*le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi*”, con conseguente impossibilità di dar corso alla relativa spesa al di fuori dei limiti autorizzati e finanziariamente coperti. Dunque, l’onere deve essere obbligatoriamente configurato o come limite massimo di spesa o come semplice previsione (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, il precedente testo dell’art. 17 citato prevedeva l’obbligo di una clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti delle previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l’onere e la relativa copertura attraverso l’adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata per il caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti. In tale ottica, l’art. 17, c. 12, della l. n. 196/2009 prescriveva che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, dovesse avere carattere effettivo ed automatico, “*nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l’immediato rientro dalla scoperta in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa*” (così Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2013/SEZAUT/INPR). La giurisprudenza contabile e costituzionale aveva ritenuto pienamente estensibile l’applicazione dell’istituto in esame anche alle leggi regionali.

Nell’ambito di questa cornice, la l. n. 163/2016 è intervenuta, eliminando l’istituto della clausola di salvaguardia e sostituendolo con un altro meccanismo sempre finalizzato a fronteggiare le ipotesi di scostamento tra andamento della spesa e relativa copertura. Tale

nuova procedura, con riferimento allo Stato, prevede un sistema articolato di interventi compensativi sulle previsioni di spesa.

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

Quanto agli esercizi successivi a quello in corso, ai sensi del nuovo comma 12-quater, si provvede con la legge di bilancio, attraverso le misure correttive di cui all'articolo 21, c. 1-ter<sup>6</sup>, lett. f), in virtù del quale la prima sezione della medesima legge di bilancio include eventuali misure correttive delle leggi che abbiano fatto registrare scostamenti dalle previsioni e degli effetti finanziari derivanti da sentenze definitive, adottando prioritariamente le correzioni sul lato della spesa.

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

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla tecnica di copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla "copertura delle leggi finanziarie". In particolare, l'art. 17, c. 1, della legge citata recita: *"in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, e dall'articolo 21 della presente legge, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri"*.

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

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

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

---

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

dell'esperienza e della pratica contabile (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).

Il rispetto dell'obbligo di copertura deve essere valutato *ex ante*. In questo senso, la copertura di oneri attuali mediante entrate future è da ritenersi tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri lontani nel tempo (*ex multis*, Corte cost. sentenze n. 213/2008, n. 356/1992, n. 75/1992, n. 294/1991, n. 320/1989, n. 478/1987 e n. 19/1970); operazioni di tale portata finiscono, in ultima istanza, con il recare nocumento alla tenuta complessiva degli equilibri di finanza pubblica in quanto non tengono in considerazione gli oneri aggiuntivi in termini di costo da sopportare per il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

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

La copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "*in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare*" in esercizi futuri (*ex multis*, Corte cost., sentenze n. 192/2012, n. 106/2011, n. 141/2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture deve essere necessariamente contestuale, poiché il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto degli elementi

posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime (Corte cost., sentenza n. 197/2019).

L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve inoltre avvenire nel rispetto del principio fissato dall'art. 17 della l. n. 196/2009. Tale principio, di cui si è detto in precedenza, è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri.

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

Rientrano nella prima categoria le modalità individuate all'art. 17, c. 1, *lett. a), a-bis*)<sup>7</sup> e b), ossia: a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196/2009, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali; a-bis) modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa; b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

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

---

<sup>7</sup> Si segnala che la norma non ha avuto concreta applicazione.

Quanto ai mezzi esterni, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata. La lettera c) dell'art. 17 li individua nelle modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate (restando comunque esclusa la possibilità di copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente mediante l'utilizzo di entrate in conto capitale, nonché l'utilizzo della semplice previsione di maggiori entrate non basata su innovazioni normative). Nell'ambito del predetto quadro normativo improntato al principio legislativo di tendenziale equivalenza dei mezzi di copertura, la funzione propria e centrale oggi assegnata alla decisione di bilancio, quale strumento programmatico delle politiche pubbliche e di governo della tenuta degli equilibri, induce ad esprimere un *favor* per l'utilizzo dei fondi speciali. In linea con quanto più volte affermato dalla Sezione delle Autonomie si ritiene infatti che essi costituiscano *“la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie: infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 8/2021/SEZAUT/INPR). Diversamente, il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie ha precisato che *“nell'attuale congiuntura, dati gli stringenti vincoli di bilancio e la scarsità delle risorse disponibili, va preso atto che la scelta al momento più realistica per la copertura di oneri nuovi o maggiori finisce per essere costituita dal ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, da esplicitare in modo puntuale nelle clausole di copertura in ossequio ai principi contabili di chiarezza e trasparenza”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 8/2021/SEZAUT/INPR). In ogni caso, tutte le tecniche di copertura esigono un'analitica quantificazione degli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa, a dimostrazione della idoneità della copertura a compensare gli stessi, specie laddove il bilancio presenti un elevato grado di rigidità.



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

Nel periodo di riferimento della presente relazione (anno 2021), la Corte costituzionale è intervenuta con diverse pronunce sui vari aspetti della finanza pubblica; tra queste, appaiono particolarmente rilevanti per i profili relativi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa le seguenti sentenze rese in materia di: *i*) relazione tecnica e altri elementi informativi in funzione del controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (sentenza n. 25/2021); *ii*) tendenziale contestualità tra previsione dell'onere e sua copertura (sentenza n. 106/2021); *iii*) utilizzo sviato di mezzi di copertura, con dequalificazione della spesa e difetto di copertura di nuovi oneri per interessi (sentenza n. 156/2021); *iv*) oneri posti a carico della finanza regionale da legge statale (sentenza n. 168/2021); *v*) copertura di spese obbligatorie aventi natura permanente (sentenza n. 226/2021); *vi*) utilizzo di risorse già stanziato in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti (sentenza n. 226/2021).

Con la sentenza n. 25/2021 la Corte costituzionale ha ribadito che gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria. La necessità e la sufficienza di tali elementi specificativi ed informativi devono essere valutate sia con riguardo al contenuto della norma che dispone la copertura, sia in riferimento alle correlate norme che prevedono gli interventi di spesa. Sicché le clausole di invarianza della spesa, che in sede di scrutinio di costituzionalità comportano una valutazione anche sostanziale in ordine all'effettività della copertura di nuovi o maggiori oneri di ogni legge, devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (sentenze n. 235/2020 e n. 188/2015). La Consulta ha inoltre precisato la portata della relazione di cui all'art. 17 della l. n. 196/2009, affermando che *«essa costituisce «puntualizzazione tecnica» del principio di analitica copertura degli oneri finanziari; sicché ogni disposizione che comporti conseguenze finanziarie, positive o negative, deve essere corredata da un'apposita istruttoria in merito agli effetti previsti e alla loro compatibilità con le risorse disponibili»* (sentenze n. 133/2016, n. 70/2015, n. 190/2014 e n. 26/2013).

Con la sentenza n. 106/2021, la Corte costituzionale ha avuto occasione di ribadire che: a) la corretta applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., richiede fisiologicamente una copertura

contestuale della spesa, non avendo alcun apprezzabile senso l'approvazione di norme che, difettandone, non potrebbero comunque trovare applicazione se non a mezzo di atti di spesa palesemente illegittimi; b) laddove sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sopperire a possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere.

Con sentenza n. 156/2021, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della l.r. Sicilia n. 13/2019 e dell'art. 2 della l.r. Sicilia n. 23/2020, la Consulta ha ritenuto in contrasto con il principio di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.: a) l'utilizzo di parte dei contributi posti a carico del bilancio dello Stato per finalità diverse da quelle previste nella citata norma statale (spesa corrente anziché spesa di investimento); b) la previsione di nuovi oneri, quantificati ma non coperti, per interessi a carico del bilancio regionale derivanti dalle operazioni finanziarie connesse all'anticipazione temporale delle risorse statali da destinare ai Consorzi e alle Città metropolitane regionali. Inoltre, la Corte ha ritenuto che l'obbligo di copertura finanziaria, così come declinato dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, richieda al legislatore regionale di assicurare, alle spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati dal bilancio di previsione pluriennale.

Con la sentenza n. 168/2021, la Corte ha ribadito il contrasto con il principio ex art. 81, terzo comma, Cost. della disposizione statale volta ad imporre alla Regione un onere organizzativo e finanziario indeterminato e ingiustificato, in quanto determina un'illegittima interferenza con il principio dell'equilibrio di bilancio regionale.

Infine, con la sentenza n. 226/2021, la Consulta ha evidenziato come tra le disposizioni direttamente attuative del precetto costituzionale sia da annoverare, in primo luogo, l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il quale prescrive, anche nei confronti delle Regioni, la previa quantificazione della spesa quale presupposto della copertura finanziaria, con rinvio, quanto alle modalità di copertura, all'art. 17 della medesima legge di contabilità; la Corte ha altresì, richiamato le disposizioni – ulteriormente specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. – contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011 e, in particolare, nell'art. 38, comma 1, rammentando che, *“Le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo ... , nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”*.

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

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

Con specifico riguardo alla Regione Toscana, nel presente paragrafo, sarà esaminato tale assetto regolamentare, anche alla luce delle modifiche legislative apportate dalla l.r. n. 29/2021 *“Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021”*, capo VIII *“Programmazione e bilancio”*, Sezione II *“Disposizioni in materia di programmazione. Modifiche alla l.r. 1/2015”*.

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

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

Il Regolamento si cura anche di dettare *“regole”* per la presentazione degli emendamenti che comportano aumento di spesa o minore entrata (art. 138). In via generale, questi ultimi devono essere presentati al Presidente del Consiglio regionale entro il giorno precedente la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge alla quale si riferiscono; subito dopo la loro presentazione, il Presidente del Consiglio regionale ne dà comunicazione al Presidente della

Commissione competente per materia affinché questa verifichi, mediante attestazione della competente struttura della Giunta, la presenza della copertura finanziaria e il rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità. A tal fine, la Commissione può essere convocata in deroga alle procedure ordinarie e d'urgenza e gli esiti della verifica possono essere espressi, anche verbalmente, nel corso della seduta.

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

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

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

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

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

Il medesimo articolo 13 enuclea le caratteristiche proprie di ciascuna delle predette tipologie di spese. In particolare, è previsto che: *i)* le leggi di cui all'art. 13, c. 1, *lett. a)*, stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di

previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi; *ii*) le leggi di cui all'art. 13, c. 2, lett. b), determinano l'ammontare complessivo della spesa, da intendersi come limite massimo, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura; *iii*) le leggi di cui all'art. 13, c. 1, lett. c), quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, nonché l'onere a regime, e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura; *iv*) le leggi di cui all'art. 13, c. 1, lett. d), quantificano gli effetti che, nei singoli esercizi e a regime, saranno presuntivamente prodotti dalle relative disposizioni e ne indicano in termini di competenza la relativa copertura.

Con riguardo agli andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture, meritevole di particolare attenzione è la previsione di cui all'art. 30 della l.r. n. 29/2021, la quale ha così sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1/2015: *"4. Per le leggi di cui all'articolo 13, comma 1, lettere c) e d), la Giunta regionale assicura il monitoraggio dell'andamento degli oneri da esse recati rispetto alle previsioni ai fini dell'attivazione, nel caso di scostamenti, di misure correttive secondo i principi di cui ai commi 12 bis, 12 ter e 12 quater, dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica)"*.

In linea con le osservazioni formulate da questa Sezione (*cf.* deliberazione n. 53/2021/RQ) la novella legislativa recepisce, a livello regionale, la nuova disciplina sul monitoraggio dell'andamento degli oneri in sede gestionale e sui presidi correttivi da adottare in conformità a quanto previsto dalla l. n. 196/2009, varata a seguito delle coeve modifiche sulla clausola di salvaguardia.

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

stanziare ovvero che determinavano automatismi di spesa; la modifica della legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate.

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

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

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

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

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

Inoltre, in merito alle leggi di iniziativa del Consiglio regionale, l'art. 16 - nella versione antecedente alla l.r. n. 29/2021 - disponeva l'iscrizione nel bilancio regionale di un fondo speciale destinato, a decorrere dalla X legislatura, a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi di iniziativa consiliare di cui si prevedeva il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario successivo e che erano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati dal bilancio di previsione. A tal fine, la legge di bilancio provvedeva alla determinazione dell'importo del fondo in esame, mediante un apposito accantonamento distinto tra parte corrente e in conto capitale, a cui il Consiglio regionale poteva attingere fino a concorrenza della somma disponibile. Tale disciplina è stata emendata dall'art. 31 della l.r. n. 29/2021.

La vigente versione dell'art. 16 recita: *“1. Nell'ambito della propria autonomia contabile, il Consiglio regionale può istituire nel proprio bilancio un fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi di sua esclusiva iniziativa di cui si preveda il perfezionamento nel corso dell'esercizio finanziario e che siano destinati a produrre effetti finanziari negli esercizi considerati nel bilancio di previsione. 2. La deliberazione del Consiglio regionale con cui è approvato il bilancio di previsione finanziario del Consiglio regionale provvede alla determinazione del fondo di cui al comma 1, mediante un apposito accantonamento, distinto tra parte corrente e in conto capitale”*.

La novella legislativa fa venir meno il “collegamento” tra il bilancio della Regione e quello del Consiglio regionale; difatti, gli oneri finanziari derivanti dall'attuazione delle leggi di iniziativa consiliare sono posti a carico del bilancio del Consiglio regionale, senza però la previa determinazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi da finanziare mediante ricorso a tali mezzi di copertura e l'iscrizione - nel bilancio regionale - del fondo speciale destinato alla copertura dei provvedimenti di iniziativa consiliare.

Al riguardo, va rammentato che, nell'ambito della ripartizione di funzioni tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, al primo è demandato l'esercizio della potestà legislativa e la formulazione di proposte di legge, mentre il secondo è l'organo esecutivo della Regione. Da ciò consegue che l'attuazione delle politiche pubbliche deve, di norma, ricadere esclusivamente sul bilancio della Regione toscana. La nuova formulazione dell'art. 16 non appare pienamente coerente con le funzioni rispettivamente intestate alla Giunta e al Consiglio regionale.

Inoltre, le concrete modalità operative dell'art. 16 della l.r. n. 1/2015 sembrerebbero creare una commistione tra fonti di copertura dell'onere. Più in dettaglio, la fonte legislativa autorizza la spesa e ne dispone il finanziamento sul bilancio del Consiglio regionale, producendo pertanto un impatto finanziario indiretto su un atto (*i.e.*, deliberazione di approvazione del bilancio del Consiglio regionale), caratterizzato però da ampia autonomia e funzionale a garantire le prerogative del Consiglio regionale.

Sul punto, in sede di controdeduzioni finali (nota *prot.* n. 5736/2022), il Consiglio regionale ha precisato che *“il sistema di finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare prevede che sia costituito preventivamente, nel bilancio del Consiglio, il fondo speciale ai sensi dell'articolo 49, comma 1, del decreto legislativo n. 118/2011. Successivamente, e soltanto a seguito della decisione adottata dal Consiglio regionale nell'esercizio dei poteri inerenti alla propria autonomia di bilancio, è possibile la presentazione di proposte di legge, che trovano il presupposto per la copertura nell'apposito fondo antecedentemente costituito. In altri termini, l'impatto finanziario della legge di esclusiva iniziativa consiliare, sul bilancio del Consiglio, trova presupposto autorizzativo nel bilancio del Consiglio stesso preventivamente approvato”*.

Sotto il profilo dell'estensione temporale della copertura, l'art. 14 ha cura di precisare che i mezzi di copertura sono indicati: a) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione, nel caso di leggi che comportano oneri a carico del solo esercizio corrente; b) in relazione alla prima annualità del bilancio di previsione ed alle annualità successive, negli altri casi.

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

Presidio indefettibile per verificare il rispetto del principio di copertura (e dei suoi corollari) è costituito dalla relazione tecnico-finanziaria che deve accompagnare ogni proposta di legge. Sul punto, a fronte di una disciplina molto scarna contenuta all'art. 150 del Regolamento (*v. supra*), la l.r. n. 1/2015 norma in un apposito articolo il contenuto della relazione in esame.



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

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

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

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

Sotto il profilo della morfologia giuridica, si evidenzia un disallineamento tra la disciplina contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, come modificato dal d.lgs. n. 90/2016, ove le tipologie di spesa all'interno di ciascun programma sono distinte in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamento al fabbisogno", e quella di cui all'art. 13<sup>8</sup> della l.r. n. 1/2015. Pur nella piena autonomia che la Costituzione riconosce al Consiglio regionale, si richiama l'attenzione sull'opportunità di valutare un eventuale allineamento tra le due

---

<sup>8</sup> Si precisa che l'art. 13 della l.r. n. 1/2015 è stato oggetto di espresso scrutinio di costituzionalità da parte della Consulta solo con riguardo ai profili relativi all'estensione temporale della copertura (i.e., compatibilità dell'art. 13 cit. con gli artt. 38 e 39 del d.lgs. n. 118/2011), a seguito dell'impugnativa da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri per asserita violazione, da parte della l.r. n. 1/2015, delle norme interposte ex artt. 38 e 39. Tale questione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 184/2016) infondata, atteso che l'art. 13 è in linea con l'art. 38 in materia di copertura delle spese ricorrenti o permanenti e pluriennali.

discipline. Sul punto si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/2021/SEZAUT/INPR che, nel ribadire la diretta operatività del principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ha precisato *“da ciò discende l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge n. 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5”*.

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

In sede istruttoria, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha confermato che, ad oggi, non è stata ancora data attuazione alla previsione di cui all'art. 31, c. 1, lett. a), della l.r. n. 1/2015, precisando altresì che *“le disposizioni operative circa la verifica della copertura finanziaria delle leggi e la relazione tecnico-finanziaria sono ancora contenute nel Regolamento 61/R /2001 ed in particolare al Titolo V bis. Le direttive per la redazione della relazione tecnica sono quelle impartite con la Dec. GR n. 24 del 17/03/2003”*.

In secondo luogo, l'effettività dell'obbligo di presentazione della relazione tecnica appare minata dalla circostanza che il potere del Presidente del Consiglio regionale di invitare il proponente di un progetto di legge a provvedere alle necessarie integrazioni sia limitato alle ipotesi in cui non siano indicati *“l'ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte”*<sup>9</sup>. Tale potere, tuttavia, dovrebbe essere esercitato non solo laddove il progetto di legge sia privo della quantificazione e delle fonti di copertura *tout court*, ma anche quando la copertura sia insufficiente ovvero non sia corredata da un'adeguata e completa preventiva quantificazione.

---

<sup>9</sup> L' art. 125, commi 3 e 4, del Regolamento interno n. 27/2015 recita: 3. *Le proposte di legge che comportano spese o minori entrate, devono indicare l'ammontare della spesa o minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte (...)*. 4. *Se una proposta di legge è priva degli elementi di cui al comm(a) (...) 3, il Presidente del Consiglio invita il proponente a completare entro un congruo termine la documentazione oppure ad indicare la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate, potendosi anche avvalere a tali fini della collaborazione tecnica degli uffici. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile.*

E' pertanto auspicabile che, in occasione di una revisione complessiva delle disposizioni legislative regionali sul tema della copertura, si valuti l'opportunità di provvedere anche ad una modifica del Regolamento interno del Consiglio regionale al fine di rendere pienamente cogente, per ogni intervento legislativo o emendamento intervenuto nel corso dell'iter di approvazione, l'obbligo di allegare la relazione tecnica e la scheda tecnico-finanziaria recanti la quantificazione degli oneri, la metodologia impiegata per il calcolo e le forme di copertura approntate. Potrebbe altresì valutarsi in tale sede di corroborare detto obbligo, estendendo il potere del Presidente del Consiglio regionale di richiedere l'integrazione della relazione, a pena di improcedibilità, anche in tutti i casi in cui la stessa risulti incompleta o insufficiente (e non solo assente).

In merito a tali profili, in sede di controdeduzioni finali (nota *prot.* n. 5736/2022), il Consiglio regionale ha rappresentato che è in corso un approfondimento con i competenti uffici della Giunta regionale.

## 6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2021

### 6.1 Oggetto e modalità del controllo

Nel corso del 2021 il Consiglio della Regione Toscana ha approvato n. 49 leggi<sup>10</sup>, di cui 26 recanti oneri finanziari e 23 prive di impatto finanziario. Tra le prime, non sono state oggetto di analisi le 7 leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, in quanto esaminate nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione.

In particolare, si intende riferirsi alle seguenti leggi: l.r. n. 24/2021 *“Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2020”*; l.r. n. 25/2021 *“Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023. Assestamento”*; l.r. n. 32/2021 *“Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023. Prima variazione”*; l.r. n. 45/2021 *“Bilancio di previsione finanziario 2021 – 2023. Seconda variazione”*; l.r. n. 54/2021 *“Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2022”*; l.r. n. 55/2021 *“Legge di stabilità per l'anno 2022”*; l.r. n. 56/2021 *“Bilancio di previsione finanziario 2022-2024”*.

Nel prosieguo del presente capitolo vengono svolte considerazioni generali sugli oneri delle leggi di spesa con esclusivo impatto sul bilancio regionale, fornendo anche evidenze sulle politiche pubbliche perseguite (par. 6.2), sulle modalità di copertura utilizzate (par. 6.3), per poi passare alla disamina delle leggi prive di impatto finanziario (par. 6.4) e delle singole leggi onerose (par. 6.5).

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

Più in dettaglio, con nota (*prot. n. 4910/2022*), il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti, al Consiglio regionale e alla Giunta, limitatamente ad alcune leggi regionali, sui seguenti profili: *i)* quantificazione degli oneri; *ii)* potenziali oneri aggiuntivi non stimati; *iii)* tipologia di

---

<sup>10</sup> Si precisa che la discrasia tra numero di leggi promulgate (49) e relativa numerazione (da 1 a 56) dipende dall'applicazione del disposto di cui all'art. 19, c. 1 della l.r. n. 55/2008 *“Disposizioni in materia di qualità della normazione”*, secondo cui tutti gli atti normativi indistintamente debbono seguire una numerazione progressiva, ricomprendendo, pertanto, nel numero totale, oltre le leggi, anche i regolamenti.

copertura; *iv*) utilizzo degli accantonamenti al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e art. 16 della l.r. n. 1/2015 (bilancio del Consiglio regionale); *v*) rapporti tra la legislazione regionale e il bilancio del Consiglio regionale. Più in dettaglio, si richiedevano delucidazioni sulle leggi regionali di iniziativa consiliare i cui effetti finanziari ricadono esclusivamente sul bilancio del Consiglio regionale<sup>11</sup>, avendo riguardo: *i*) alle funzioni intestate al Consiglio regionale (i.e., esercita la potestà legislativa e formula proposte di legge) e alla Giunta regionale (i.e., organo esecutivo della Regione e titolare delle politiche pubbliche); *ii*) al corretto utilizzo della fonte per incidere sul bilancio previsionale del Consiglio regionale. Al riguardo, il Magistrato istruttore osservava che quest'ultimo è un documento contabile, rientrante nell'esclusiva autonomia del Consiglio regionale ed approvato con un atto diverso dalla legge (i.e., la deliberazione); sicché, eventuali variazioni dovrebbero essere apportate esclusivamente con atti di pari rango, senza eventuali "impatti indiretti" da altre fonti, anche nell'ipotesi di proposte di iniziativa consiliare.

In data 16 maggio 2022, il Consiglio regionale e la Giunta hanno fornito tempestivo riscontro con note separate (rispettivamente, *prot.* n. 5024/2022 e *prot.* n. 5038/2022).

A seguito dell'approvazione, in via preliminare, dello schema di relazione sulla copertura delle leggi di spesa 2021 da parte di questa Sezione, nella Camera di consiglio del 9 giugno 2022, lo stesso veniva trasmesso (nota *prot.* n. 5470/2022) al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale per eventuali osservazioni in vista della successiva approvazione definitiva. Al riguardo, il Consiglio regionale (nota *prot.* n. 5736/2022) e la Giunta regionale (nota *prot.* n. 5689/2022) depositavano sintetiche controdeduzioni finali.

---

<sup>11</sup> Il riferimento è alle ll. rr. nn. 1/2021, 2/2021, 3/2021, 10/2021, 16/2021.

## 6.2 Oneri delle leggi di spesa con impatto sul bilancio regionale: un'analisi dei dati

In via preliminare, merita evidenziare la contrazione del numero di leggi di spesa promulgate nel 2021 rispetto a quelle approvate nel 2020. Tale circostanza deve essere valutata positivamente, in quanto una minore produzione normativa è indice di un rafforzamento della funzione di programmazione del bilancio previsionale, che si realizza attraverso la concentrazione della maggior parte delle decisioni di spesa in sede di approvazione della legge di bilancio.

Dall'esame di 42 provvedimenti legislativi, essendo state escluse n. 7 leggi che compongono la manovra di bilancio regionale, emergono oneri complessivi, nel triennio 2021-2023, per circa 143,6 milioni, di cui 141,7 milioni<sup>12</sup> a carico del bilancio della Regione Toscana e 1,9 milioni a carico del bilancio del Consiglio regionale.

Circoscrivendo l'analisi sui 13<sup>13</sup> provvedimenti legislativi regionali del 2021 con effetti finanziari sul bilancio regionale - comportanti un onere complessivo di 141,7 milioni, cumulato nel triennio di previsione 2021-2023 - è possibile formulare alcune considerazioni descrittive in merito alla modulazione dell'impatto della legislazione di spesa, sotto diversi angoli di visuale, attraverso una ricostruzione dei profili di onerosità associati alle singole disposizioni normative richiamate.

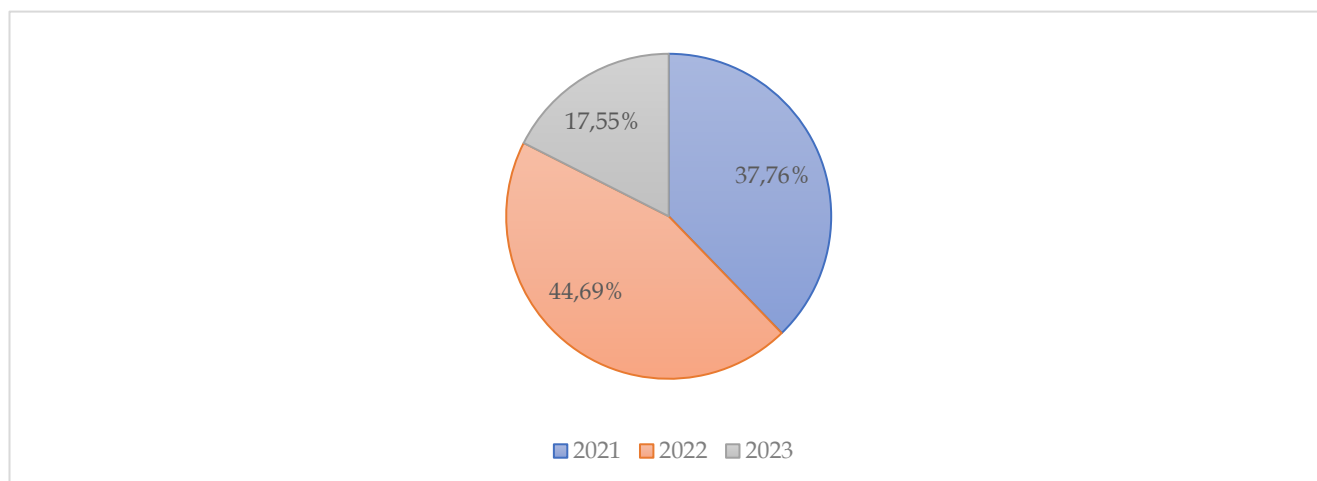
Nella distribuzione temporale, i maggiori oneri sono relativi, per il 37,8 per cento al 2021, per il 44,7 per cento al 2022 e per il residuo 17,5 per cento all'ultimo anno di previsione (cfr. grafico 1).

---

<sup>12</sup> Nell'aggregato vengono considerati anche gli oneri previsti da disposizioni di legge che ne prevedono contestualmente la copertura a legislazione vigente, così come le maggiori spese che trovano poi copertura in rimodulazioni orizzontali in esercizi successivi.

<sup>13</sup> Si rammenta che nell'analisi non si tiene conto delle 7 leggi regionali che compongono la manovra finanziaria.

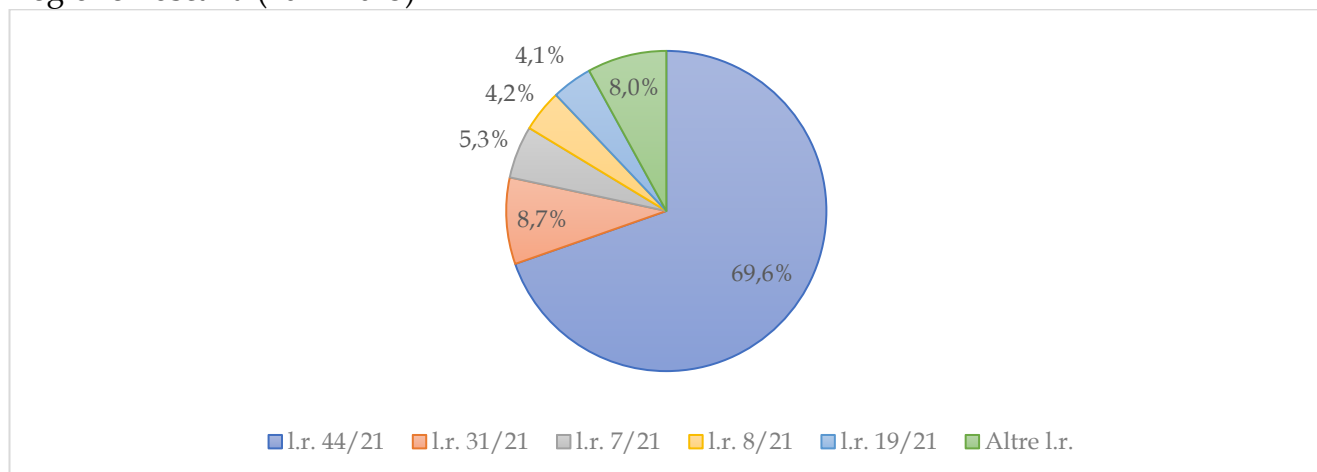
Grafico 1 - Distribuzione percentuale dei maggiori oneri per anno di riferimento (2021-2023)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 13 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana

Essi risultano concentrati in un numero ristretto di leggi regionali. In dettaglio, le prime cinque, in termini di dimensione finanziaria, spiegano circa il 92 per cento dei maggiori oneri (cfr. grafico 2). Gli effetti principali sono dovuti ai due provvedimenti legislativi associati alle due variazioni di bilancio: alla sola l.r. 44/2021 è legato oltre il 69 per cento delle spese aggiuntive; un'ulteriore rilevante quota di oneri (8,7 per cento) va ricondotto alla l.r. n. 31/2021.

Grafico 2 - Distribuzione dei maggiori oneri per legge di spesa con impatto sul bilancio della Regione Toscana (2021-2023)



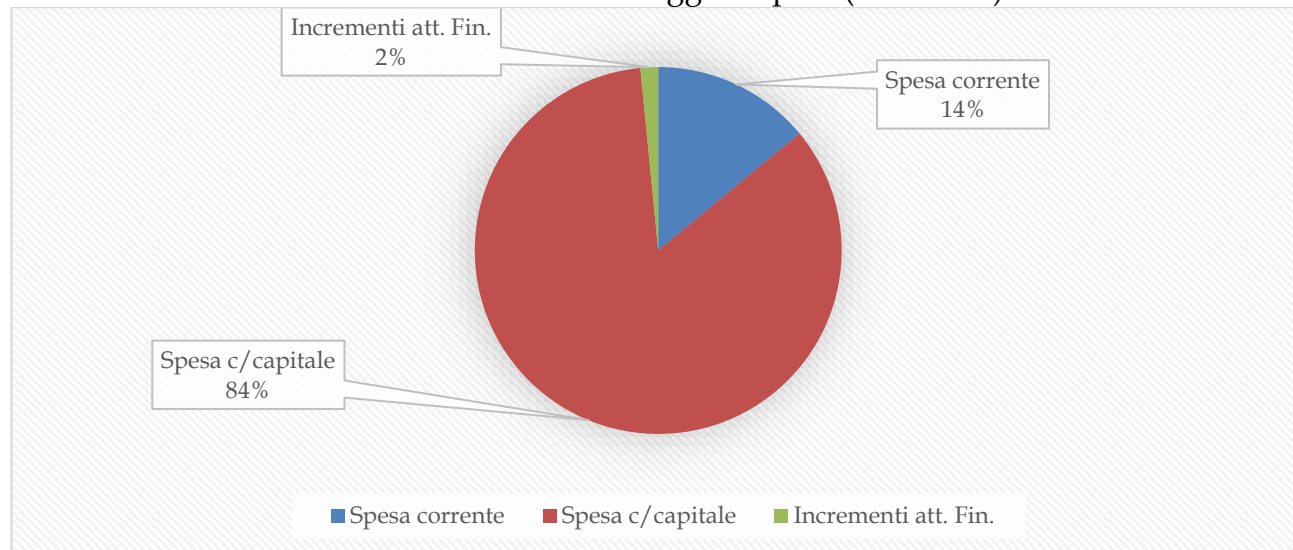
Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 13 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana

Sotto il profilo della tipologia, pressoché la totalità degli oneri assume la forma di maggiori spese; le minori entrate ammontano allo 0,2 per cento del totale.

Focalizzando l'analisi sulle maggiori spese (141,4 milioni), la distribuzione in base alla classificazione economica (cfr. Grafico 3) mette in evidenza che la quota preponderante dei maggiori oneri attiene alla spesa di parte capitale (titolo II), per un importo complessivo di

119,4 milioni (84,4 per cento del totale). Le spese aggiuntive di parte corrente (titolo I) ammontano nel triennio a poco meno di 20 milioni (14 per cento del totale), mentre gli oneri per acquisizione di attività finanziarie (titolo III) si fermano poco oltre la soglia dei 2 milioni (circa l'1,6 per cento del totale).

Grafico 3 - Classificazione economica delle maggiori spese (2021-2023)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 13 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana

In merito alla classificazione per aree di *policy* (cfr. Grafico 4), la quota più rilevante di maggiori oneri rientra nella missione 13 “*Tutela della salute*”, in coerenza con il quadro di competenze funzionali della Regione; detta missione, infatti, risulta destinataria, in corso d’anno, di risorse incrementali per oltre 53 milioni (37,6 per cento del totale), quasi integralmente concentrati nell’ambito degli investimenti per il Servizio sanitario regionale (programma 5).

Circa 25,6 milioni (18,1 per cento del totale) sono destinati alla missione 10 “*Trasporto e diritto alla mobilità*”; al suo interno poco meno della metà (48,3 per cento) si riferisce a interventi legati alla viabilità e alle infrastrutture stradali (programma 5), mentre la quota residua è sostanzialmente ripartita tra il trasporto pubblico locale (28,5 per cento, programma 2) e ferroviario (22,8 per cento, programma 1).

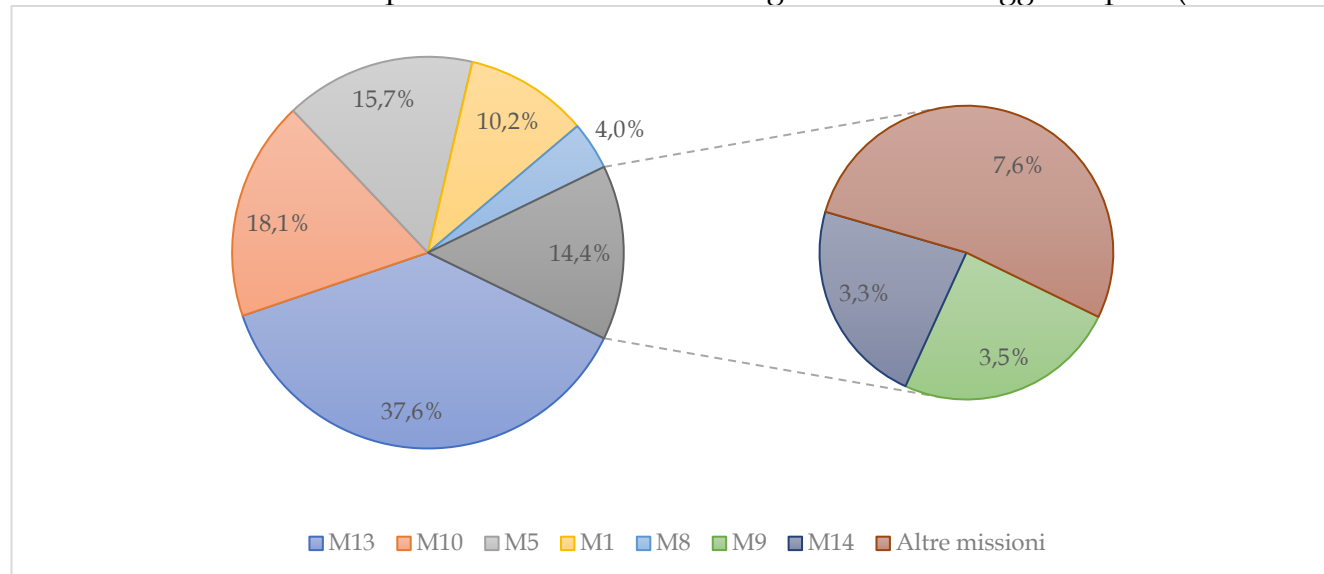
La missione 5 “*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*” assorbe circa 22,3 milioni (15,7 per cento), destinati alla valorizzazione dei beni di interesse storico del programma 1 (80,4 per cento) e alle attività culturali del programma 2 (19,6 per cento).

Sempre in termini di rilevanza finanziaria, meritano menzione anche le somme destinate alla missione 1 “*Servizi istituzionali, generali e di gestione*”, pari a 14,4 milioni (10,2 per cento del totale), legate prevalentemente alla gestione dei beni demaniali e patrimoniali (programma 5



con un'incidenza del 58,5 per cento) e al tema delle elezioni e consultazioni popolari (programma 7, con un peso del 39,6 per cento).

Grafico 4 - Classificazione per missioni del bilancio regionale delle maggiori spese (2021-2023)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 13 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana

In maggior dettaglio, la tabella 1 fornisce una matrice dei pesi associati a ciascuna missione di bilancio, determinati in termini di onerosità relativa sul totale dei maggiori oneri per anno di riferimento. Con riferimento alle missioni maggiormente incise dai 13 provvedimenti legislativi con carattere di onerosità, emerge che l'impatto sulle missioni 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione" e 13 "Tutela della salute" rimane concentrato nel biennio 2021-2022; diversamente quello sulla missione 10 "Trasporto e diritto alla mobilità" riguarda gli anni 2022 e 2023, con profilo crescente. Diffuse sull'intero triennio di previsione sono infine le maggiori risorse destinate alla missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali".

Tabella 1 - Maggiori spese: incidenza delle singole missioni sul totale dell'anno

Anno	M1	M3	M4	M5	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M19
2021	10,7%	0,2%	1,1%	14,8%	0,4%	4,9%	0,3%	0,1%	0,0%	1,3%	62,3%	3,6%	0,2%
2022	13,5%	2,5%	3,8%	14,8%	0,0%	2,4%	7,7%	20,3%	0,0%	2,4%	31,6%	1,1%	0,0%
2023	0,5%	8,0%	0,0%	20,1%	0,0%	6,0%	0,0%	51,2%	0,0%	6,0%	0,0%	8,0%	0,0%
Totale	10,2%	2,6%	2,1%	15,7%	0,2%	4,0%	3,5%	18,1%	0,0%	2,6%	37,6%	3,3%	0,1%

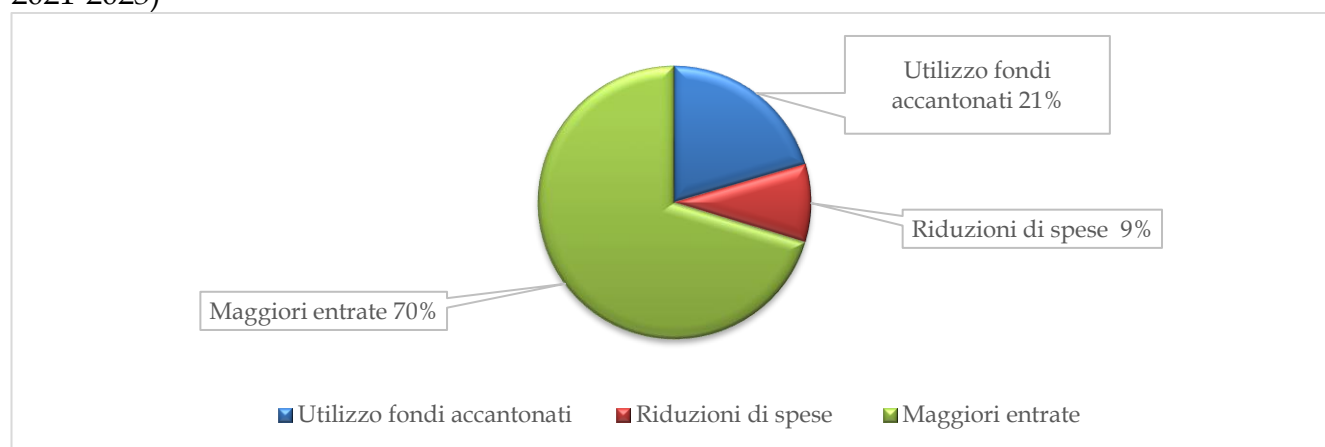
Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 13 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana

### 6.3 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate

Dall'esame dei 42 provvedimenti legislativi promulgati nel 2021<sup>14</sup> emergono oneri complessivi, nel triennio 2021-2023, per circa 143,6 milioni.

Tale importo è stato coperto: per il 21 per cento, mediante utilizzo di fondi accantonati; per il 9 per cento mediante riduzione di altri stanziamenti di spesa; per il 70 per cento mediante maggiori entrate (cfr. Grafico 5). La copertura mediante rinvio al bilancio, invece, è stata effettuata solo per gli oneri a regime.

Grafico 5 – Distribuzione percentuale delle modalità di copertura utilizzate per oneri (triennio 2021-2023)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Il ricorso alla copertura nelle forme della maggiore entrata fa riferimento in particolare alle leggi regionali nn. 31/2021 e 44/2021, i cui oneri sono finanziati dagli incrementi degli stanziamenti effettuati, in via contestuale, con le leggi di variazione al bilancio. In queste leggi, in particolare, le maggiori entrate sono legate all'accensione di nuovi mutui, nonché a maggiori entrate extra tributarie<sup>15</sup> o da riduzione di attività finanziarie<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Si precisa che la presente analisi è circoscritta alle leggi regionali adottate nel 2021 con esclusione dei 7 provvedimenti legislativi che compongono il ciclo di bilancio (cfr. par. 6.1).

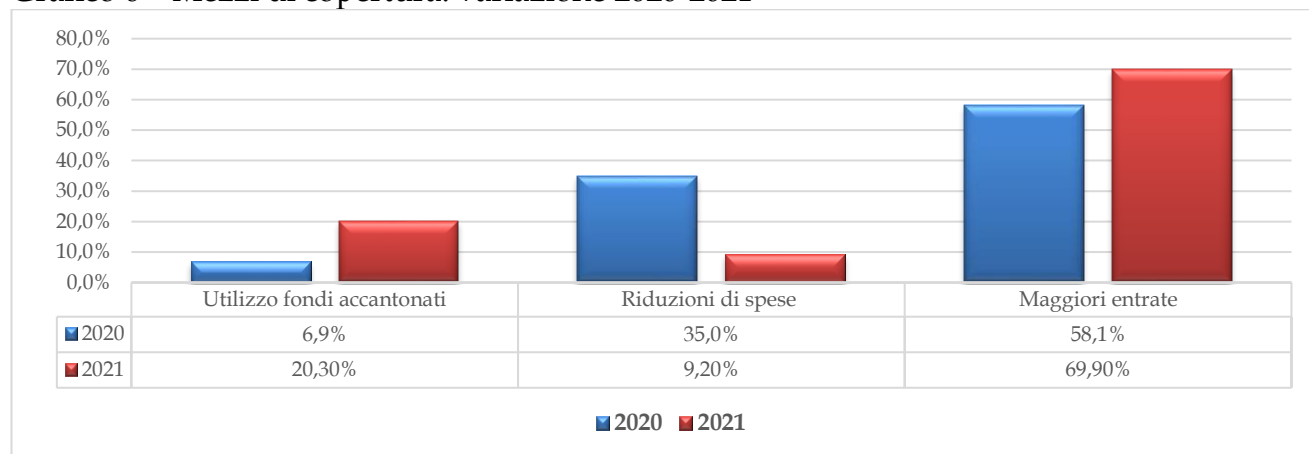
<sup>15</sup> Tali entrate derivano, *inter alia*, da: i) recuperi di giacenze da parte di Sviluppo Toscana S.p.A. a valere sul Fondo unico per le imprese che vengono acquisite al bilancio regionale nell'ambito della Tipologia 500" Rimborsi e altre correnti", Titolo 3 "Entrate extratributarie" (così, Relazione illustrativa "Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Prima variazione, pubblicata sul BURT del 13 agosto 2021, n. 77 e Relazione illustrativa "Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Seconda variazione, pubblicata sul BURT dell'1 dicembre 2021, n. 101); ii) rientri da fondi rotativi che vengono acquisiti al bilancio regionale nell'ambito della Tipologia 500" Rimborsi e altre correnti", Titolo 3 "Entrate extratributarie" (così, Relazione illustrativa "Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Prima variazione, pubblicata sul BURT del 13 agosto 2021, n. 77).

<sup>16</sup> Cfr. Relazione illustrativa "Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Seconda variazione", pubblicata sul BURT dell'1 dicembre 2021, n. 101).

Una quota esigua di oneri (9 per cento) è stata coperta mediante il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. In plurime leggi regionali<sup>17</sup>, la relazione tecnico-finanziaria non sempre presenta un adeguato contenuto informativo sulle “concrete” operazioni effettuate e sulla sostenibilità finanziaria delle variazioni in diminuzione sui capitoli di spesa su cui grava la copertura. Lo spostamento di risorse da una finalità ad un’altra presuppone, invero, sia la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, sia soprattutto accurate indicazioni – da fornire proprio in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui le stesse erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, nonché sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. In via generale sarebbe auspicabile che il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa fosse circoscritto a ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio.

Nel 2021 si registra, invece, un aumento della percentuale di copertura mediante ricorso ai fondi accantonati, passando dal 6,9 per cento nel 2020 al 20,30 per cento nel 2021. Tale dato ha preso in considerazione tutte le tipologie di fondi utilizzati.

Grafico 6 – Mezzi di copertura: variazione 2020-2021



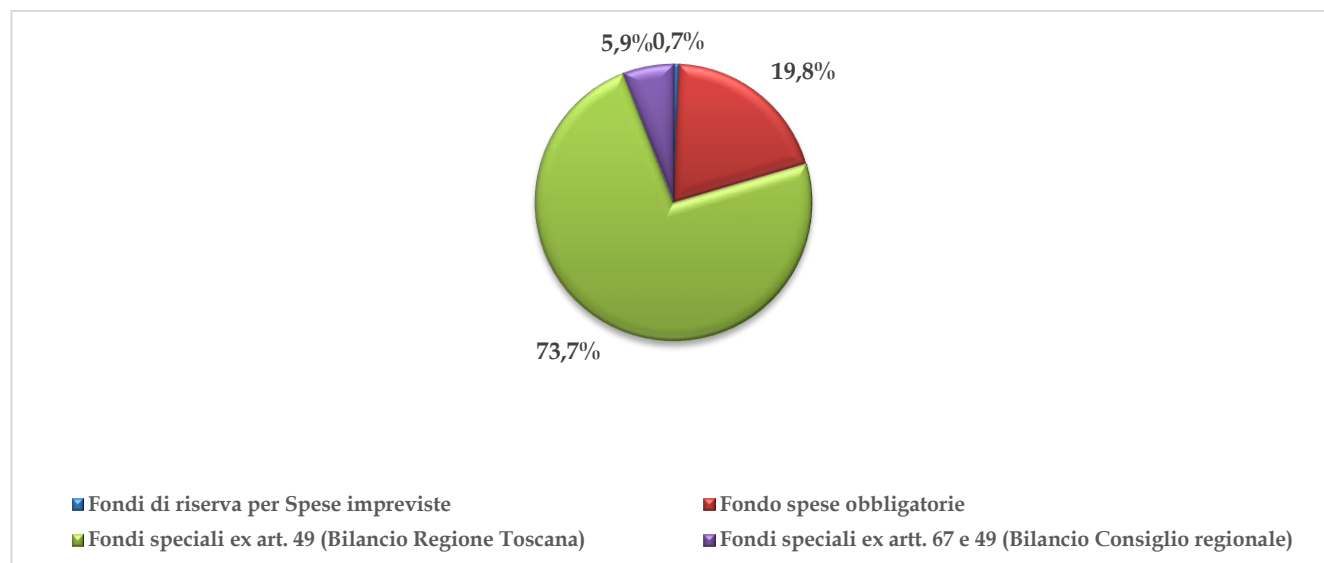
Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Da un’analisi più dettagliata, attraverso un’ulteriore scomposizione della percentuale totale dei fondi accantonati (20,30 per cento), emerge che il 5,9 per cento degli oneri è stato coperto mediante l’utilizzo del fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi

<sup>17</sup> A titolo esemplificativo, si v. ll.rr. nn. 38/2021, 41/2021, 44/2021 (art 36).

del Consiglio regionale; il 73,7 per cento degli oneri è stato coperto mediante l'utilizzo del fondo speciale per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi, iscritti sul bilancio di previsione della Regione Toscana 2021-2023; il 19,8 per cento degli oneri è stato coperto mediante utilizzo del fondo di riserva per spese obbligatorie ed, infine, il residuo 0,7 per cento degli oneri è stato coperto impiegando gli accantonamenti al fondo di riserva per spese impreviste (cfr. Grafico 7).

Grafico 7 – Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati (triennio 2021-2023)



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

La copertura mediante utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011, iscritti nel bilancio di previsione della Regione Toscana 2021-2023, è pari ad una percentuale contenuta (15 per cento) rispetto al complesso delle tipologie di coperture utilizzate; essa, tuttavia, sale al 73,7 per cento se calcolata con riguardo alla sola categoria "utilizzo fondi accantonati".

Dal raffronto di tali dati con gli esiti del controllo effettuato sulle leggi di spesa 2020 (riportati nella deliberazione 53/2021/RQ), deve essere valutato positivamente, nel complesso, l'aumento in valore assoluto della copertura a mezzo del fondo ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 e la diminuzione del ricorso alla tecnica di "riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa".

Tale *trend* appare in linea con le osservazioni formulate da questa Sezione nella citata deliberazione n. 53/2021/RQ. L'utilizzo dei fondi speciali costituisce, infatti, la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, e, dall'altro,

di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie.

L'impiego a copertura dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e l.r. n. 1/2015 è stato utilizzato dal Consiglio regionale (e.g., ll.rr. nn. 1/2021; 2/2021; 3/2021; 10/2021 e 16/2021) per gli oneri a valere sul bilancio del Consiglio medesimo, seppur con modalità procedurali non pienamente in linea con le citate disposizioni normative.

Quanto al fondo di riserva per spese impreviste, la percentuale di copertura degli oneri garantita con tale mezzo è molto esigua, sia rispetto al complesso dei mezzi utilizzati sia in relazione al totale della sola voce "*utilizzo fondi accantonati*", essendo pari, rispettivamente allo 0,1 per cento e allo 0,7 per cento.

Diversamente da quanto riscontrato nella precedente Relazione (*cfr.* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ), in cui veniva dato conto di un tendenziale corretto impiego del fondo di riserva per spese impreviste (fatta eccezione per la l.r. n. 40/2020), la disamina della legislazione onerosa promulgata nel 2021 ha evidenziato un utilizzo del fondo in esame non sempre pienamente conformi alla giurisprudenza costituzionale e con l'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 (i.e., l.r. n. 31/2021).

La tecnica di copertura mediante utilizzo del fondo di riserva per spese obbligatorie, invece, è stata impiegata in una sola ipotesi (i.e., l.r. n. 19/2020), seppure con modalità non in linea con le previsioni di cui all'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011. L'impiego di tale mezzo di copertura per finalità diverse da quelle proprie della predetta posta contabile potrebbe comportare il rischio di distrarre le risorse dalle originarie finalità.

In alcune leggi<sup>18</sup>, alla copertura di nuovi e maggiori oneri si è invece fatto fronte con gli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente. Tale fenomeno - pari allo 0,6 per cento rispetto al complesso delle coperture - non appare compatibile con il principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost. Difatti, tale modalità di copertura determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare; da ciò consegue un'alterazione dell'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio, laddove le prime

---

<sup>18</sup> A titolo esemplificativo, il riferimento è alle ll.rr. n. 38/2021, 41/2021.

dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, comma 3, Cost. Tutto ciò alimenta il fenomeno di coperture per oneri nuovi o maggiori a valere sugli stanziamenti di bilancio in essere, i quali dovrebbero essere calibrati sulla legislazione previgente. In linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, appare pertanto necessaria l'individuazione di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 70/2012). Da questo punto di vista, soprattutto con riguardo agli andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture, si richiama l'attenzione sulla circostanza che - in base alla legge n. 196/2009 e alla l.r. n. 1/2015, come modificata dalla l.r. n. 29/2021, relativa alle clausole di salvaguardia - i primi interventi in caso di disallineamento tra oneri e coperture sono a carico del bilancio a legislazione vigente; ciò impone, pertanto, una cautela ancora maggiore nella valutazione degli oneri, nella tecnica di configurazione degli stessi, e, infine, nella scelta dei mezzi di copertura.

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

Inoltre, sono state riscontrate fattispecie in cui il principio di copertura non è risultato pienamente compatibile con gli artt. 81 Cost. e 17 della l. n. 196/2009, in quanto sono stati trascurati i potenziali profili di onerosità delle disposizioni normative, ovvero è risultata carente o non adeguatamente esplicitata nella relazione tecnico-finanziaria la quantificazione degli oneri. Più in dettaglio, in un numero limitato di casi, l'esame dei testi normativi non ha consentito di escludere in radice che le previsioni legislative approvate potessero essere foriere di oneri<sup>19</sup>, come invece dichiarato nella relazione tecnico-finanziaria; in queste ipotesi, la carenza integrale della relazione tecnico-finanziaria ha reso più complesso l'esercizio di verifica della neutralità finanziaria (ad esempio, l.r. n. 47/2021). In altre fattispecie (ad esempio, l.r. n. 44/2021), tali carenze sono dipese dal mancato aggiornamento della relazione tecnico-finanziaria a seguito di emendamenti di iniziativa consiliare istitutivi di nuovi oneri;

---

<sup>19</sup> A titolo esemplificativo, cfr. art. 5 della l.r. n. 53/2021.

la mancata redazione della predetta documentazione è peraltro in contrasto con l'art. 17, c. 3, della l.r. n. 1/2015. Si rammenta, infatti, che quest'ultimo prevede che *“in caso (...) di emendamenti consiliari che comportano conseguenze finanziarie, il Presidente del Consiglio regionale richiede alla Giunta regionale una verifica sui contenuti delle relazioni tecnico-finanziarie correlate. La Giunta regionale provvede (...) nel più breve termine tecnicamente possibile, nel caso di emendamenti”*. L'omessa esplicitazione dei criteri di stima impiegati è stata per lo più riscontrata nei casi in cui l'onere è stato costruito come tetto massimo di spesa<sup>20</sup>. Tale prassi è suscettibile di minare *in nuce* la funzione propria della clausola generale della copertura, non consentendo una piena valutazione sull'attendibilità delle stime prospettiche in merito all'impatto finanziario dei provvedimenti; inoltre, ciò potrebbe comportare la necessità di nuovi interventi di rifinanziamento da parte del legislatore regionale.

E' stato altresì riscontrato in alcune leggi<sup>21</sup> il fenomeno di un'unica indicazione di copertura per più articoli. Tale tecnica determina, in primo luogo, uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa; inoltre, essa appare in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura. In sede di controdeduzioni finali, la Giunta regionale (*prot. n. 5689/2022*), nel prendere atto dell'osservazione formulata di non ricorrere ad *“un'unica indicazione di copertura per più articoli”*, ha sottolineato che *“l'utilizzo di tale tecnica non ha mai comportato comunque il ricorso ad una copertura indistinta per oneri di parte corrente e per oneri di conto capitale”*.

Da ultimo, l'analisi condotta ha evidenziato che non sempre è stata adeguatamente affrontata la problematica inerente ai ccdd. *“oneri a carico”* di altri enti, anche solo al fine di dimostrarne l'invarianza finanziaria<sup>22</sup>. Si richiama, pertanto, la necessità che la relazione tecnico-finanziaria dia contezza anche di tali profili ex artt. 17 e 19 della l. n. 196/2009 e 17 della l.r. n. 1/2015.

---

<sup>20</sup> A titolo esemplificativo, il riferimento è alle ll.rr. nn. 1/2021, 2/2021, 3/2021, 16/2021 e 38/2021.

<sup>21</sup> A titolo esemplificativo, il riferimento è alle ll.rr. nn. 19/2021, 27/2021 e 53/2021.

<sup>22</sup> Si v. ad esempio l'art. 4 della l.r. n. 53/2021.

## 6.4 Le leggi non onerose

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

Nell'ambito delle 49 leggi regionali promulgate nell'anno 2021, risultano n. 23 leggi non onerose, come meglio dettagliato nella seguente Tabella 2.

Tabella 2 – Leggi non onerose: elenco

L.r. N.	Titolo
4	Disposizioni in materia di vigilanza venatoria. Modifiche alla l.r. 3/1994
5	Disposizioni urgenti in materia di sismica e di gestione dei rifiuti in adeguamento alla normativa statale e alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 69/2019 e 22/2015.
6	Modifiche alla legge regionale 23 dicembre 2004, n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale").
13	Disposizioni in materia di nomina dei componenti della Commissione regionale dei soggetti professionali. Modifiche alla l.r. 73/2008
14	Disposizioni in merito alla gestione dei rifiuti urbani prodotti da utenze non domestiche. Modifiche alla l.r. 25/1998
15	Proroga dei termini con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica in relazione al perdurare della situazione di emergenza sanitaria COVID-19. Modifiche alla l.r. 31/2020
17	Disposizioni in materia di depurazione a carattere prevalentemente industriale. Abrogazione dell'articolo 12 della l.r. 32/2020. Modifiche all'articolo 13 bis della l.r. 20/2006
18	Disposizioni per la tutela e la sicurezza del lavoro dei lavoratori organizzati mediante piattaforme digitali
20	Disposizioni concernenti l'Osservatorio regionale della legalità. Modifiche alla l.r. 42/2015
22	Disposizioni in materia di incarichi del segretario generale del Consiglio regionale e del direttore generale e dei direttori della Giunta regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008 ed alla l.r. 1/2009
23	Ulteriori disposizioni per fronteggiare le gravi conseguenze economiche del crollo del Viadotto di Albiano sul fiume Magra. Modifiche alla l.r. 59/2020
26	Ulteriori misure urgenti per il conseguimento dei valori limite giornalieri per il materiale particolato PM10, previsti dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente. Modifiche alla l.r. 74/2019
28	Disposizioni in materia di incarichi regionali. Modifiche alla l.r. 5/2008
29	Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2021
30	Disposizioni in materia di mercatini dei non professionisti e di attività economiche su aree pubbliche. Modifiche alla l.r. 62/2018
35	Requisiti per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione di alloggi ERP. Condizioni per l'attribuzione dei punteggi. Modifiche agli allegati A e B della l.r. 2/2019
36	Disposizioni urgenti per il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea e per la disciplina della fase di autorizzazione provvisoria allo scarico di acque reflue urbane nei corpi idrici superficiali. Modifiche alla l.r. 5/2016 e alla l.r. 20/2006.
39	Nuove disposizioni in materia di requisiti del Segretario generale del Consiglio regionale. Modifiche alla l.r. 4/2008 .
40	Disposizioni attuative del d.lgs. 31 luglio 2020, n. 101 (Attuazione della direttiva 2013/59/EURATOM, che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall'esposizione alle radiazioni ionizzanti, e che abroga le direttive 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM, 97/43/EURATOM e 2003/122/EURATOM e riordina della normativa di settore in attuazione dell' Sito esterno articolo 20, comma 1, lettera a), della legge 4 ottobre 2019, n. 117). Abrogazione della l.r. 32/2003
42	Disposizioni in materia di attribuzione delle risorse geotermiche ai comuni delle aree geotermiche. Modifiche alla l.r. 45/1997
47	Misure di semplificazione in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale e adeguamento ai rilievi di costituzionalità. Modifiche alla l.r. 65/2014 e alla l.r. 31/2020
50	Disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico dei gestori del servizio idrico integrato
52	Disposizioni in materia di tagli culturali. Modifiche alla l.r. 39/2000

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

In via preliminare, si segnala che le leggi prive di oneri difettano in molti casi della presenza della clausola di neutralità finanziaria nell' articolato legislativo e non risultano corredate dalla relazione tecnico-finanziaria. In altre fattispecie, invece, la clausola di invarianza finanziaria,



pur presente, si limita a un mero enunciato testuale, senza essere suffragata da un'effettiva analisi concernente l'impatto delle disposizioni normative che si intendono introdurre.

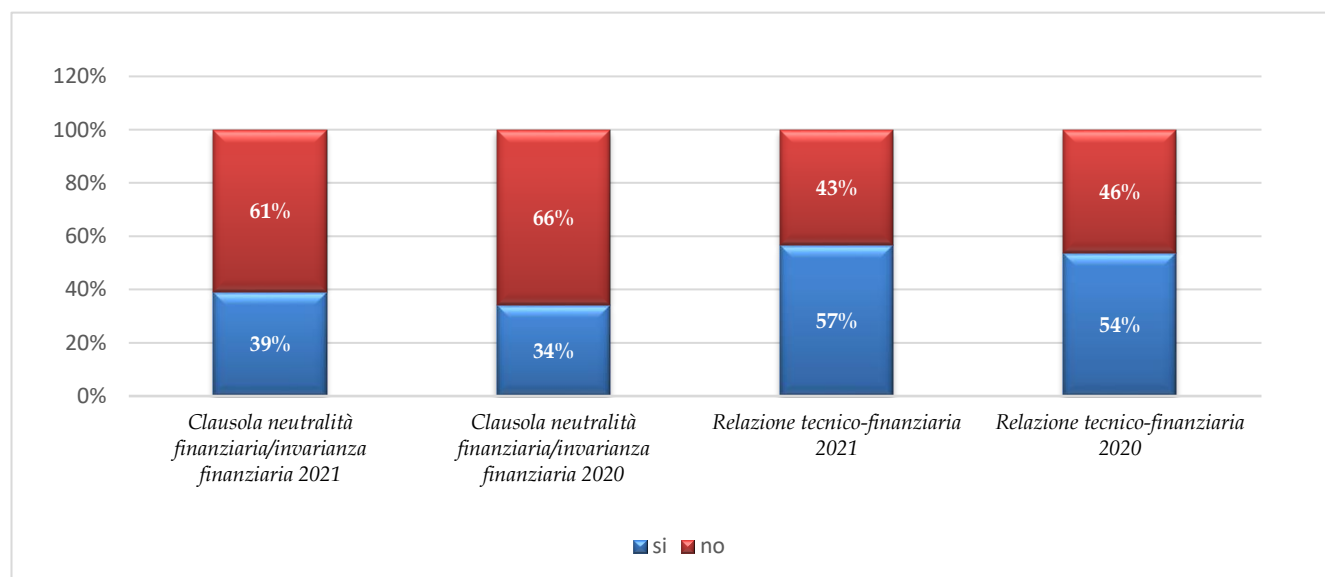
Dal raffronto con i dati relativi alle leggi regionali, promulgate nel corso del 2020 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ), si registra nel 2021 un modesto incremento del tasso di conformità al *framework* normativo, pari al 5 per cento per la clausola di neutralità finanziaria e al 3 per cento per la redazione della relazione tecnico finanziaria (cfr. Grafico 8). Ciononostante, sotto il profilo quantitativo, si riscontrano anche nel 2021 livelli complessivi di *compliance* non ancora pienamente soddisfacenti.

Difatti, dalla disamina di 23 leggi non onerose, è emerso che il 61 per cento di esse non reca la clausola di neutralità finanziaria; parimenti non adeguato risulta anche il grado di attuazione dell'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria.

Con riguardo a quest'ultimo, l'analisi evidenzia che il 43 per cento delle leggi non onerose non è stato corredato dalla relazione tecnico-finanziaria in violazione dell'art. 17 della l. n. 196/2009 e dell'art. 17, c. 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015; trattasi di una percentuale di inadempimento che – seppur più contenuta rispetto a quella registrata per la clausola di invarianza finanziaria – denota comunque la necessità di predisporre con maggiore cura la documentazione a corredo delle proposte di legge. Inoltre, si rappresenta che il 39 per cento delle leggi non onerose non reca né la clausola di neutralità finanziaria né la relazione tecnico-finanziaria.

Le considerazioni che precedono sono state formulate avendo riguardo all'intera produzione legislativa non onerosa del 2021. Tuttavia, appare meritevole di segnalazione la circostanza che le leggi prive di oneri finanziari che sono state approvate successivamente alla deliberazione n. 53/2021/RQ di questa Sezione risultano, per la quasi totalità, corredate della relazione tecnico-finanziaria. Ciò mostra un apprezzabile grado di conformazione alla pronuncia di questa Corte.

Grafico 8 – Leggi non onerose, clausola di neutralità finanziaria e relazione tecnico-finanziaria



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati desunti da Leggi regionali non onerose 2021

In conclusione, il Collegio ribadisce che tali adempimenti - lungi dall'essere mere "clausole di stile" - costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost. e per consentire, in sede di controllo da parte di questa Corte, una più analitica ricostruzione dell'effettiva assenza di oneri (Corte cost., sentenza n. 235/2020). Ciò assume maggiore pregnanza alla luce del nuovo testo legislativo dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come emendato dalla l. n. 163/2016 (cfr. *supra* par. 3.2), il quale rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza che le leggi non onerose rechino la clausola di neutralità finanziaria e siano accompagnate dalla relazione tecnico-finanziaria, la quale, in tale ipotesi, dovrà esporre i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, in conformità a quanto prescritto dall'art 17, *lett. d*), della l.r. n. 1/2015 e dall'art. 17, c. 6 bis, della l. n. 196/2009.

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

È il caso, a titolo meramente esemplificativo, delle ll.rr. nn. 23/2021 e 26/2021; la presenza della relazione in esame ha infatti consentito a questa Corte di riscontrare l'effettiva assenza di oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

In altre ipotesi, nonostante l'obbligo di redazione della relazione tecnica risultasse formalmente adempiuto, non è stato possibile rinvenire - sotto un profilo contenutistico-sostanziale - un'analitica descrizione tesa a suffragare l'invarianza finanziaria della disposizione normativa. Ad esempio, con riguardo all'art. 7 della l.r. n. 50/2021, pur condividendo la qualificazione della previsione come "non onerosa", si rileva che la relazione tecnico-finanziaria avrebbe dovuto dar conto, in maniera più dettagliata, della assenza di effetti finanziari in riferimento alla previsione in essa contenuta.

In sede istruttoria, l'assenza della relazione tecnico-finanziaria (l.r. n. 47/2021) o la non adeguata esplicitazione delle ragioni in ordine all'assenza di impatti finanziari sul bilancio regionale (l.r. n. 50/2021) non aveva consentito di desumere con un sufficiente grado di certezza l'invarianza finanziaria delle previsioni. I rilievi formulati devono ritenersi superati a seguito dei chiarimenti resi dalla Giunta regionale con nota *prot.* n. 5038/2022.

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

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

## **6.5 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni**

### **6.5.1 L.R. 29 gennaio 2021, n. 1**

La l.r. n. 1/2021 *Misure di sostegno ai maestri di sci della Regione Toscana a seguito dell'emergenza da COVID-19* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 5 febbraio 2021, n. 6, consta di n. 7

articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo è stato approvato l'emendamento n. 800/2.6 alla proposta di legge n. 20/2020. In particolare, la presentazione di quest'ultimo è stata necessitata dall'avvenuto superamento dei termini temporali previsti dalla proposta di legge medesima e dalla conseguente necessità di modificare la data di scadenza dell'erogazione del contributo (i.e., 2021 in luogo del 2020).

La relazione illustrativa, allegata alla proposta di legge, precisa che *“in coerenza con i principi espressi dallo Statuto regionale e con le conseguenti politiche regionali finalizzate alla tutela del lavoro e alla valorizzazione e tutela delle attività sportive, il Consiglio regionale, nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana, dispone interventi a sostegno dei maestri di sci, operanti in modo continuativo sul territorio toscano, quale categoria professionale colpita dalla crisi economica che ha investito il settore in conseguenza dell'emergenza da Covid-19”*.

Più in dettaglio, la l.r. n. 1/2021: i) individua i soggetti beneficiari della misura di sostegno (art. 2); ii) destina un contributo di euro 200.000,00; iii) delinea le modalità di erogazione.

Sotto il profilo della “morfologia giuridica”, l'onere consiste in un contributo a fondo perduto *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 800,00 cadauno per un ammontare totale massimo di 200.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 3 della l.r. n. 1/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 200.000,00 per l'anno 2021, da ripartirsi in euro 800,00 per ciascuno ciascun soggetto beneficiario (ossia, maestri di sci della Toscana, operanti in modo continuativo sul territorio toscano e iscritti nell'albo professionale dei maestri di sci della Regione Toscana, tenuto dal Collegio regionale dei maestri di sci). Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la quantificazione degli oneri *“deriva esclusivamente dalla disponibilità sul fondo speciale di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011 del bilancio del Consiglio regionale 2021-2022-2023 – esercizio 2021”*, senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l'onere.

Tali oneri sono coperti mediante l'utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 nonché art. 16 della l.r. n. 1/2015. Più nel dettaglio, l'art. 6 statuisce *“Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge per la sola annualità 2021 si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2021-2022-2023 del Consiglio regionale - esercizio 2021 - di cui alla Missione “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”, per l'importo totale di euro 200.000,00”*.

Sul punto, il Magistrato istruttore richiedeva (nota prot. n. 4910/2022), tra le altre, la trasmissione dell'elenco delle proposte di legge ex art. 16 della l.r. n. 1/2015, nella versione antecedente alle novelle di cui alla l.r. n. 29/2021.

Al riguardo, il Consiglio regionale con nota prot. n. 5024/2022, in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati all'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 e art. 16 l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all'atto dell'approvazione della legge; secondariamente, forniva le precisazioni richieste in merito alle risorse accantonate al fondo speciale *de quo*, trasmettendo altresì la documentazione a corredo della legge regionale. Inoltre, veniva rappresentato che *“la copertura finanziaria alle leggi in esame (n. 1, 2, 3, 10 e 16 del 2021) è stata garantita da preventive deliberazioni del Consiglio regionale inerenti all'approvazione del bilancio finanziario e successive variazioni, tutti atti di pari rango. Con atti deliberativi di competenza dell'Ufficio di presidenza si è conseguentemente applicato al bilancio gestionale le antecedenti variazioni approvate con deliberazioni dal Consiglio”*.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2021 - 2023 rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, e, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro

legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

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

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza - seppure nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico - di dare pedissequa applicazione ai principi e alle regole in materia di copertura finanziaria e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 1	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura			Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00			
<b>Totale</b>		€ 200.000,00	€ 200.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

### 6.5.2 L.R. 29 gennaio 2021, n. 2

La l.r. n. 2/2021 "Misure di sostegno a favore delle associazioni pro-loco anno 2021 a seguito dell'emergenza da COVID-19" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 5 febbraio 2021, n. 6, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

In particolare, il testo legislativo: *i)* individua i soggetti beneficiari (art. 1); *ii)* descrive le modalità di concessione dei contributi, di presentazione della domanda di concessione del contributo (art. 1, commi 2 e 3), nonché di erogazione degli stessi (art. 2).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", l'onere consiste in un contributo a fondo perduto una tantum di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 250.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5,

della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L’art. 3 della l.r. n. 2/2021 quantifica l’onere derivante dall’attuazione della legge in euro 250.000,00 per l’anno 2021. Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“La quantificazione degli oneri di cui all’articolo 3 deriva esclusivamente dalla disponibilità sul fondo speciale di cui all’articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011 del bilancio del Consiglio regionale 2021-2022-2023 – esercizio 2021”*, senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l’onere.

Tali oneri sono coperti mediante l’utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 nonché art. 16 della l.r. n. 1/2015. Più nel dettaglio, l’art. 3 statuisce *“Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dall’articolo 1 pari ad euro 250.000,00, imputabili alla sola annualità 2021, si fa fronte con gli stanziamenti dell’esercizio 2021 del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2021-2022-2023 di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”*.

Sul punto, il Magistrato istruttore richiedeva (nota prot. n. 4910/2022), tra le altre, la trasmissione dell’elenco delle proposte di legge ex art. 16 della l.r. n. 1/2015, nella versione antecedente alle novelle di cui alla l.r. n. 29/2021.

Al riguardo, il Consiglio regionale con nota prot. n. 5024/2022, in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione dell’elenco dei provvedimenti legislativi correlati all’utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 e art. 16 l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all’atto dell’approvazione della legge; secondariamente forniva le precisazioni richieste in merito alle risorse accantonate al fondo speciale *de quo*, trasmettendo altresì la documentazione a corredo della legge regionale. Inoltre, rappresentava che *“la copertura finanziaria alle leggi in esame (n. 1, 2, 3, 10 e 16 del 2021) è stata garantita da preventive deliberazioni del Consiglio regionale inerenti all’approvazione del bilancio finanziario e successive variazioni, tutti atti di pari rango. Con atti deliberativi di competenza dell’Ufficio di presidenza si è conseguentemente applicato al bilancio gestionale le antecedenti variazioni approvate con deliberazioni dal Consiglio”*.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che, sebbene l’individuazione degli interventi da inserire nell’elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2021 - 2023 rientri indubbiamente nell’ambito della piena autonomia del decisore

politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

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

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015, nella versione vigente alla data di promulgazione della presente legge. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza - seppure nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico - di dare pedissequa applicazione ai principi e alle regole in materia di copertura finanziaria e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 2	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 3	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				

### 6.5.3 L.R. 29 gennaio 2021, n. 3

La l.r. n. 3/2021 *Misure di sostegno ai lavoratori autonomi dello spettacolo a seguito dell'emergenza COVID-19* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 5 febbraio 2021, n. 6, consta di n. 8 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.



Più in dettaglio, l'intervento legislativo: *i*) individua le finalità dell'intervento (art. 1); *ii*) indica i soggetti beneficiari (i.e., lavoratori autonomi dello spettacolo operanti in modo continuativo sul territorio toscano, *cfr.* art. 2); *iii*) stabilisce le modalità procedurali per la concessione del contributo e i correlati adempimenti di rendicontazione (art. 3).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la l.r. n. 3/2021 prevede una pluralità di oneri riconducibili alle categorie "fattore legislativo" (art. 1) e "spese di adeguamento al fabbisogno" (art. 5). Difatti, con riguardo agli effetti finanziari ex art. 1 della l.r. n. 3/2021 l'onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 3.000,00 cadauno per un ammontare totale massimo di 1.000.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). L'onere finanziaria derivante dall'art. 5 (ossia, istruttoria delle domande di concessione del contributo e la relativa liquidazione) è invece ascrivibile alla categoria della spesa di adeguamento del fabbisogno.

Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 7 della l.r. n. 3/2021 quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della legge in euro 1.050.000,00 per la sola annualità 2021, di cui euro 1.000.000,00 a titolo di contributo (artt. 1 e 4) ed euro 50.000,00 per spese di istruttoria (art. 5). Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la quantificazione degli oneri "*deriva esclusivamente dalla disponibilità sul fondo speciale di cui all'articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011 del bilancio del Consiglio regionale 2021-2022-2023 – esercizio 2021*", senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l'onere.

Tali oneri sono coperti mediante l'utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 nonché art. 16 della l.r. n. 1/2015. Più nel dettaglio, l'art. 7 statuisce: "*Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge per la sola annualità 2021, per euro 1.000.000,00 di cui all'articolo 4 e di euro 50.000,00 di cui all'articolo 5, si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2021-2022-2023 del Consiglio regionale - esercizio 2021 di cui alla Missione 20 "Fon di ed accantonamenti" Programma 3 "Altri fondi", Ti tolo 1 "Spese correnti" per l'importo totale di euro 1.050.000,00*".

Sul punto, il Magistrato istruttore richiedeva (nota *prot.* 4910/2022), tra le altre, la trasmissione dell'elenco delle proposte di legge ex art. 16 della l.r. n. 1/2015, nella versione antecedente alle novelle di cui alla l.r. n. 29/2021.

Al riguardo, il Consiglio regionale con nota *prot.* n. 5024/2022, in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione e, conseguentemente, allegazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati all'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e art. 16 l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all'atto dell'approvazione della legge; secondariamente, forniva le precisazioni richieste in merito alle risorse accantonate al fondo speciale *de quo*, trasmettendo altresì la documentazione finanziaria a corredo della legge regionale.

Inoltre, veniva rappresentato che *“la copertura finanziaria alle leggi in esame (n. 1, 2, 3, 10 e 16 del 2021) è stata garantita da preventive deliberazioni del Consiglio regionale inerenti all'approvazione del bilancio finanziario e successive variazioni, tutti atti di pari rango. Con atti deliberativi di competenza dell'Ufficio di presidenza si è conseguentemente applicato al bilancio gestionale le antecedenti variazioni approvate con deliberazioni dal Consiglio”*.

Tanto precisato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2021 - 2023 rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottesi all'istituto, minandone in nuce la funzione propria. Inoltre, la mancanza iniziale dell'elenco *de quo* incide sull'operatività sia del meccanismo di cui agli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 sia sulla ulteriore modalità di impiego che il legislatore regionale consente ex art. 15, c. 3, della l.r. n. 1/2015.

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

vigente all'atto di promulgazione della legge. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza - seppure nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico - di dare pedissequa applicazione ai principi e alle regole in materia di copertura finanziaria e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 3	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura			Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	
Artt. 1 e 4	SI	€ 1.000.000,00	€ 1.000.000,00			
Art. 5	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00			
Totale	SI	€ 1.050.000,00	€ 1.050.000,00			

#### 6.5.4 L.R. 3 marzo 2021, n. 7

La l.r. n. 7/2021 *“Interventi di riqualificazione del patrimonio storico e di pregio degli enti locali toscani”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 marzo 2021, n. 22, consta di n. 9 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo dispone misure di sostegno finanziario in favore degli enti locali per interventi di investimento finalizzati al recupero e alla riqualificazione degli edifici del patrimonio storico e culturale di pregio di loro proprietà, nonché alla loro piena fruibilità da parte della cittadinanza in quanto elementi significativi del carattere identitario del territorio regionale, nelle sue relazioni con le tradizioni e con le vicende storiche della Toscana in tutte le epoche del suo sviluppo. Più in dettaglio, la l.r. n. 7/2021: *i*) disciplina gli interventi di riqualificazione, indicandone anche l'ordine di priorità (art. 3); *ii*) prevede l'erogazione di contributi (art. 4), individuando le modalità di assegnazione e i criteri di valutazione degli interventi di investimento (artt. 5); *iii*) disciplina la revoca dei contributi in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di concessione, con conseguente restituzione delle somme percepite, anche attraverso modalità compensative (art. 6); *iv*) introduce forme di *“rendicontazione”*, prevedendo la redazione annuale di una relazione sulla destinazione dei contributi (art. 7). Le previsioni di cui agli artt. 5, comma 2, 6 e 7 della legge in esame sono state introdotte con l'emendamento n. 2189/26 del 16 febbraio 2021. Quest'ultimo reca, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative; non risultano, invece, presenti né la clausola di invarianza finanziaria né la relazione tecnico-finanziaria, richiesta, invece dall'art. 17, commi 1 e 2, *lett. d*) della l.r. n. 1/2015. Ad ogni buon

fine, si precisa che le predette disposizioni non comportano oneri finanziari, attesa la natura regolamentare delle stesse.

Sotto il profilo della “morfologia giuridica”, gli oneri finanziari di cui all’art. 4 consistono in contributi di parte capitale, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l’importo (i.e., euro 2.500.000,00 annui<sup>23</sup>), considerato quale limite massimo di spesa, ed il periodo di iscrizione in bilancio. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, co. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del “fattore legislativo”. Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria nella parte in cui l’onere in esame viene ascritto alla categoria “*spese a carattere continuativo e non obbligatorio*” ex art. 13, comma 1, lett. a), della l.r. n. 1/2015; rientrano, infatti, in tale tipologia le leggi che stabiliscono direttamente l’ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell’onere per gli esercizi successivi (cfr. art. 13, comma 2, della l.r. n. 1/2015).

In punto di quantificazione, l’onere finanziario derivante dall’attuazione delle misure di cui alla l.r. n. 7/2021 è stato determinato in 2.500.000,00 euro annui, a decorrere dall’annualità 2021. Tuttavia, la relazione tecnico-finanziaria non esplicita dettagliatamente la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa quantificazione. Difatti, nella parte della relazione tecnica dedicata all’Analisi quantitativa, l’Amministrazione regionale si limita ad affermare: *“La quantificazione del fabbisogno annuale pari a euro 2.500.000,00 per ciascuna delle annualità 2021-2023 è stata, pertanto, determinata in analogia con la stima effettuata per la “PdL “Interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana, di cui costituisce un ideale alter ego tematico, in costanza di finalità e beneficiari oggetto di sostegno. Coerentemente a quanto previsto, infatti, per la citata PdL “Interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana”, si stima pertanto una platea di 20 Comuni toscani potenzialmente nelle condizioni di poter presentare ogni anno un progetto finanziabile secondo i criteri individuati dall’art. 4 della Pdl medesima, a cui destinare ciascuno un contributo medio ipotizzato pari ad euro 125.000,00, in considerazione della*

---

<sup>23</sup> Nel presente paragrafo la l.r. n. 7/2021 è esaminata nella versione pubblicata sul BURT n. 22/2021, atteso che le modifiche apportate all’art. 8 della l.r. n. 7/2021 (ossia, norma finanziaria relativa alla quantificazione annuale degli oneri) dall’art. 25 della l.r. n. 44/2021 saranno analizzate in sede di analisi di quest’ultima.

*possibilità che i progetti destinati ad essere oggetto di contributo possano prevedere interventi su uno o più immobili strettamente connessi”.*

L’impiego di un criterio di determinazione dell’onere *per relationem*, mediante richiamo alla l.r. n. 8/2021, e l’estrema sinteticità dei dati forniti non consente di apprezzare compiutamente l’iter seguito in merito al procedimento di individuazione della misura del contributo in ragione del numero dei potenziali comuni beneficiari. Come si avrà modo di esporre più diffusamente in sede di esame della l.r. n. 8/2021 (cfr. *infra* punto 6.5.5.), l’analisi quantitativa è stata condotta sulla base di un criterio storico-fattuale con riguardo sia al numero di enti aderenti all’iniziativa sia all’importo del contributo concesso; l’impiego di tale modalità di determinazione, pur potendo fornire utili elementi nella stima degli oneri finanziari, non può essere assunta a parametro esclusivo di analisi, soprattutto in fattispecie – quale quella in esame – caratterizzate dall’assenza del dato storico, considerato che *“Tale intervento costituisce una novità nel panorama dei consueti interventi di investimento nell’ambito delle politiche culturali”* (cfr. relazione tecnico-finanziaria). Tra l’altro, la correttezza del procedimento di determinazione dell’onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo alle ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; tale tipologia comporta, infatti, la cessazione dell’attuazione della misura al raggiungimento del limite massimo di spesa autorizzato, fatto salvo il rifinanziamento (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ ); pertanto, una non corretta determinazione dello stesso potrebbe minare anche l’attuazione della politica pubblica di cui l’onere è manifestazione finanziaria.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri ex art. 4, il legislatore regionale impiega risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi, stanziato sul bilancio di previsione 2021-2023 e riportate nell’allegato G. La legge in esame figura, infatti, tra le proposte legislative per la quale era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 un importo, per spesa in conto capitale, pari a 2.500.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2021, 2022 e 2023. A tal fine, l’art. 8, c. 2, della l.r. n. 7/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023 le necessarie variazioni per competenza e cassa e per sola competenza di uguale importo, relative agli anni 2021, 2022 e 2023.

Gli oneri annui a regime, derivanti dalla medesima previsione, sono quantificati nella relazione tecnica in euro 2.500.000,00, a cui si fa fronte, invece, con la legge di bilancio e alla quale si rinvia come mezzo di copertura. Tale modalità è pienamente in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, alla stregua del quale le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Si ribadisce l'importanza di dettagliare, in modo più analitico, nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati, anche in ragione dei rigorosi formanti della giurisprudenza costituzionale in materia (v. *supra* par. 3.2 e 4). In merito al mezzo di copertura, si osserva, invece, che la modalità impiegata è conforme al principio di copertura ex art. 81 Cost., art. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e la corretta applicazione delle previsioni del d.lgs. n. 118/2011.

L.R. n. 7	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 4, co. 1	SI	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00				
<b>Anno 2022</b>							
Art. 4, co. 1	SI	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00				
<b>Anno 2023</b>							
Art. 4, co. 1	SI	€ 2.500.000,00	€ 2.500.000,00				
Totale 2021-2023		€ 7.500.000,00	€ 7.500.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<b>Oneri a regime</b>							
Art. 4, co. 1	SI	€ 2.500.000,00				€ 2.500.000,00	

### 6.5.5 L.R. 3 marzo 2021, n. 8

La l.r. n. 8/2021 *“Interventi di sostegno per le città murate e le fortificazioni della Toscana”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 marzo 2021, n. 22, consta di n. 8 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l'iter legislativo è stato approvato l'emendamento n. 2190/26 del 16 febbraio 2021. Quest'ultimo reca, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative; non risultano, invece, presenti né la clausola di invarianza

finanziaria né la relazione tecnico-finanziaria, richieste dall'art. 17, commi 1 e 2, *lett. d)* della l.r. n. 1/2015. Ad ogni buon fine, si precisa che le predette disposizioni non comportano oneri finanziari, attesa la natura regolamentare delle stesse.

La l.r. n. 8/2021 dispone interventi a sostegno della valorizzazione delle mura storiche e degli edifici in esse inglobati o ad esse connessi, delle torri, dei castelli e dei ponti (c.d. "mura storiche"), mediante il ripristino dell'accessibilità ai luoghi e la creazione di percorsi culturali (art. 2). Più in dettaglio, il testo legislativo: *i)* prevede la concessione di contributi a favore dei Comuni che intendano realizzare gli interventi di cui all'art. 2 della legge medesima (art. 3); *ii)* individua le modalità di erogazione dei contributi e i relativi criteri di priorità (artt. 3, commi 3 e 4, e 4); *iii)* disciplina la revoca dei contributi in caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di concessione, con conseguente restituzione delle somme percepite, anche attraverso modalità compensative (art. 5); *iv)* abroga la legge regionale 1° agosto 2016, n. 46 "Città murate della Toscana" (art. 7).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", gli oneri finanziari di cui all'art. 3 consistono in contributi di parte capitale, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo (i.e., 2.000.000,00<sup>24</sup> euro annui), considerato quale limite massimo di spesa, ed il periodo di iscrizione in bilancio. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, co. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria nella parte in cui l'onere in esame viene ascritto alla categoria "*spese a carattere continuativo e non obbligatorio*" ex art. 13, comma 1, *lett. a)*, della l.r. n. 1/2015; rientrano, infatti, in tale tipologia le leggi che stabiliscono direttamente l'ammontare delle spese per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione, da intendersi come limite massimo, indicandone in termini di competenza la relativa copertura, e rinviano alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere per gli esercizi successivi (*cf.* art. 13, comma 2, della l.r. n. 1/2015).

In punto di quantificazione, l'onere finanziario derivante dall'attuazione delle misure di cui alla l.r. n. 8/2021 è stato determinato in 2.000.000,00 euro annui, a decorrere dall'annualità

---

<sup>24</sup> Nel presente paragrafo la l.r. n. 8/2021 è esaminata nella versione pubblicata sul BURT n. 22/2021, atteso che le modifiche apportate all'art. 6 della l.r. n. 8/2021 (ossia, norma finanziaria relativa alla quantificazione annuale degli oneri) dall'art. 26 della l.r. n. 44/2021 saranno analizzate in sede di analisi di quest'ultima.

2021. La relazione tecnico-finanziaria esplicita sinteticamente la metodologia seguita per la relativa quantificazione.

La determinazione dell'onere viene effettuata mediante l'utilizzo di un criterio storico-fattuale con riguardo sia al numero di enti aderenti all'iniziativa sia all'importo del contributo concesso, muovendo dai risultati conseguiti nell'applicazione della precedente normativa regionale in materia.

Più in dettaglio, nella relazione tecnico-finanziaria è precisato: *“La presente PdL interviene ad abrogare la Legge regionale 1° agosto 2016 n. 46 (Città murate della Toscana) con quale la RT ha destinato contributi ai Comuni toscani mediante l'attivazione di un bando “Città murate” nell'annualità 2016, 2017 e 2019. In particolare, nel 2016 con uno stanziamento complessivo di euro 990.000,00 sono stati finanziati 10 Comuni toscani con un contributo medio di 99.000,00 e sono stati esclusi dai finanziamenti 11 comuni per esaurimento risorse. Nell'annualità 2017 a fronte di una dotazione finanziaria di complessivi euro 900.000,00 sono stati finanziati 12 Comuni con un contributo medio di euro 75.000,00 e sono stati esclusi dal contributo 8 Comuni toscani, per esaurimento risorse. Nel 2019 sono stati finanziati 19 Comuni con un contributo medio di euro 61.578,77 a fronte di un impegno di risorse complessivo di euro 1.169.996,78 su uno stanziamento di euro 1.170.000,00. La presente quantificazione del fabbisogno annuale pari a euro 2.000.000,00 per le annualità 2021-2023 è stata stimata, pertanto, a partire dal riscontro del crescente aumento di interesse verso questi interventi. È stata, infatti, stimata la necessità di garantire contributi di importo medio di 100.000,00 euro annui, individuando tale somma come il taglio più idoneo a coprire interventi di investimento destinati ad una platea che - negli anni in cui questo bando “Città murate” è stato adottato dal Consiglio regionale - è stata pari a circa 20 Comuni toscani, i quali ogni anno hanno presentato progetti infine ritenuti finanziabili”.*

L'analisi quantitativa condotta sulla base di un criterio storico-fattuale, pur potendo fornire utili elementi nella stima degli oneri finanziari, non può essere assunta a parametro esclusivo di analisi.

Tra l'altro, la correttezza del procedimento di quantificazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; in tal caso, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno



per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato, vanificando in tal modo le insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/2021/SEZAUT/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri ex art. 3, il legislatore regionale impiega risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi, stanziare sul bilancio di previsione 2021-2023 e riportate nell'allegato G.

La legge in esame figura, infatti, tra le proposte legislative per la quale era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 un importo, per spesa in conto capitale, pari a 2.000.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2021, 2022 e 2023. A tal fine, l'art. 6, c. 2, della l.r. n. 8/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023 le necessarie variazioni per competenza e cassa e per sola competenza di uguale importo, relative agli anni 2021, 2022 e 2023.

Gli oneri annui a regime, derivante dalla medesima previsione, sono quantificati nella relazione tecnica in euro 2.000.000,00, a cui si fa, invece, fronte con la legge di bilancio e alla quale si rinvia come mezzo di copertura.

Tale modalità è in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, alla stregua del quale le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

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

Si ribadisce l'importanza di dettagliare, in modo più analitico, nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima impiegati, anche in ragione dei rigorosi formanti della giurisprudenza costituzionale in materia (v. *supra* par. 3.2 e 4).

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

L.R. n. 8	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 3	SI	€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00				
<b>Anno 2022</b>							
Art. 3	SI	€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00				
<b>Anno 2023</b>							
Art. 3	SI	€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00				
Totale 2021-2023		€ 6.000.000,00	€ 6.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<b>Oneri a regime</b>							
Art. 3		€ 2.000.000,00				€ 2.000.000,00	

### 6.5.6 L.R. 3 marzo 2021, n. 9

La l.r. n. 9/2021, “Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 9170/2020”, è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 marzo 2021, n. 22, consta di 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo è determinato dalla necessità di dover procedere, ai sensi dell'art. 73 co. 1 lett. a) del d. lgs. n. 118/2011, al riconoscimento del debito fuori bilancio della Regione Toscana derivante dalla sentenza esecutiva n. 9170/2020 del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio; quest'ultima ha annullato la nota con la quale l'Agenzia Italiana del Farmaco ha contestato alla società ricorrente di aver devoluto alle Regioni importi inferiori a quelli dovuti a titolo di *pay-back* per l'anno 2011. Per la Regione Toscana, tale importo - versato dalla società ricorrente nel corso del 2012 - era pari a 39.089,00 euro; in ottemperanza alla statuizione giudiziale emessa, la Regione è tenuta alla restituzione di quanto ricevuto.

L'art. 1 della l.r. n. 9/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della disposizione normativa in euro 42.112,80, comprensivo della quota capitale, pari a euro 39.089,00, e della quota per interessi nella misura legale (c.d. oneri accessori), pari a euro 3.023,80. Più in dettaglio, secondo la stima esposta nella relazione tecnico finanziaria, l'ammontare degli oneri accessori è stata calcolato prudenzialmente fino al 31 maggio 2021 (*i.e.*, la data presunta di integrale soddisfo); viene altresì precisato che, ove l'esborso monetario sia effettuato in data antecedente al 31/05/2021, la quota per interessi sarà computata in ragione della data di avvenuto pagamento.

Sotto il profilo della morfologia, nella relazione tecnico-finanziaria l'onere finanziario è qualificata come “*spesa a carattere annuale o pluriennale ex art. 13, c. 1 lett. b) l.r. 1/2015*”. In ordine

alla quantificazione dell'onere, si osserva come nella relazione tecnico-finanziaria siano sufficientemente esposte le modalità di determinazione.

Con riguardo, infine, ai mezzi di copertura degli oneri ex art. 1, il legislatore regionale impiega la tecnica di "utilizzo" delle risorse accantonate sul Fondo di riserva spese imprevedute di cui alla Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 01 "Fondo di riserva", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, e riportate nell'allegato F. A tal fine, l'art. 2, c. 2, della l.r. n. 8/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, le necessarie variazioni per competenza e cassa di uguale importo, relative all'anno 2021.

In merito all'utilizzo del fondo per spese imprevedute a copertura dell'onere, in sede istruttoria venivano manifestate alcune perplessità in ordine alla coerenza dello strumento concretamente impiegato rispetto alla finalità assoluta dal fondo in esame. Con nota *prot.* 4910/2022 il Magistrato istruttore osservava che l'art. 48, comma 1, *lett. b)*, del d.lgs. n. 118/2011 prevede l'iscrizione di un fondo di riserva per spese imprevedute, nella parte corrente del bilancio regionale, per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità. L'elenco delle spese finanziabili con tale mezzo deve essere allegato al bilancio di previsione ai sensi dell'art. 39, comma 11, *lett. b)*, del d.lgs. n. 118/2011. Più in dettaglio, dall'esame della l.r. n. 9/2021 e, in particolare, dall'allegato F al bilancio di previsione 2021-2023 si evince che "*sono da considerarsi spese imprevedute (omissis) le spese derivanti da contenziosi legali ad integrazione degli stanziamenti di bilancio*". Nonostante l'onere di cui all'art. 1 della l.r. n. 9/2021 figurasse tra le spese finanziabili con il fondo di riserva ex art. 48, comma 1, *lett. a)*, del d.lgs. n. 118/2011, il Magistrato istruttore manifestava perplessità a monte sulla corretta qualificazione di tali tipologie di oneri come "*spese imprevedute*" e, conseguentemente, sulla loro finanziabilità mediante l'apposito fondo ex art. 48 citato.

In linea generale, va infatti rammentato che quest'ultimo è una posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. Nella legge in esame, invece, gli oneri sembrerebbero collegati a una spesa caratterizzata dalla potenziale prevedibilità dell'evento (i.e., soccombenza giudiziaria in una causa pendente), atteso il lungo contenzioso instaurato sin dal 2012 (reg. ric. n. 777/2012).

In sede istruttoria, veniva osservato che l'impatto di un'eventuale decisione sfavorevole sugli equilibri di bilancio regionale avrebbe dovuto essere tenuto in debita considerazione dalla Regione, in quanto quest'ultima avrebbe già dovuto iscrivere tra le entrate, nella misura stabilita dal d.l. n. 113/2016<sup>25</sup>, i *pay-back* oggetto del contenzioso (cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n. 17/2017/INPR). La tutela dal rischio di soccombenza giudiziaria avrebbe, pertanto, dovuta essere garantita attraverso la costituzione di un apposito fondo rischi passività potenziali nell'ambito della Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021 - 2023. In tal senso, a titolo meramente esemplificativo, appare utile rammentare che tale mezzo di copertura è stato impiegato dalla Regione a copertura degli oneri ex l.r. n. 15/2020 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 53/2021/RQ).

Nella relazione tecnico finanziaria, inoltre, non si dava contezza delle verifiche effettuate sulla capienza del fondo per accertare la disponibilità di risorse residue sufficienti a dare copertura all'onere.

A riscontro della predetta nota, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato "*Di norma i debiti fuori bilancio da sentenza vengono coperti dalla Regione mediante prelievo dal fondo rischi contenzioso; in questo caso, non essendo la Regione costituita in giudizio (quest'ultimo era instaurato tra l'impresa ricorrente ed AIFA), le risorse necessarie alla restituzione di quanto richiesto dalla sentenza non potevano risultare accantonate nel fondo in oggetto. La Regione, infatti, non era a conoscenza (e non era tenuta ad esserlo) del ricorso promosso dalla ditta Bristol Myers Squibb nei confronti di AIFA. (omissis) La spesa in oggetto era pertanto effettivamente impreveduta per la Regione e, quindi, legittimamente imputabile alle disponibilità del corrispondente fondo di riserva*".

Preso atto delle controdeduzioni prodotte e, in particolare, delle ragioni relative al mancato ricorso al fondo rischi, il Collegio ritiene opportuno svolgere alcune precisazioni e formulare considerazioni in merito alle condizioni di operatività del fondo ex art. 48, comma 1, lett. b, del d.lgs. n. 118/2011.

In primo luogo, dall'esame della sentenza n. 9170/2020<sup>26</sup> si evince che il ricorso iscritto al numero di Registro Generale n. 777/2012 è stato promosso da una società nei confronti di Aifa

---

<sup>25</sup> Il d.l. n. 113/2016 ha autorizzato gli Enti territoriali ad iscrivere in bilancio l'80% dei *pay back* accertati da Aifa per il biennio 2013-2014, e il 90% di quelli relativi al 2015.

<sup>26</sup> La sentenza è consultabile sul portale della Giustizia amministrativa.

- Agenzia Italiana del Farmaco e delle Regioni, tra cui figura anche la Regione Toscana, per l'annullamento della nota *prot.* n. 120202/11 di AIFA. Nell'ambito delle più ampie facoltà messe a disposizione dal d.lgs. n. 104/2010, quest'ultima - parimenti ad altre Regioni - non si è costituita in giudizio. Ciò posto, deve pertanto desumersi che la Regione Toscana fosse a conoscenza della pendenza del giudizio.

Desta pertanto perplessità la circostanza che l'allegato F al bilancio di previsione 2021-2023 qualifichi come spese impreviste *"le spese derivanti da contenziosi legali ad integrazione degli stanziamenti di bilancio"*.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto in contrasto con l'art. 81 Cost. l'utilizzo del fondo di riserva *de quo* per la copertura di spese intenzionalmente pianificate dal legislatore e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 190/2014). In tale cornice, sebbene gli esiti di un contenzioso siano di per sé caratterizzati da un certo grado di aleatorietà, il rischio di un eventuale soccombenza non può essere "governato" mediante l'iscrizione in bilancio del fondo per le spese impreviste, attesa la diversa finalità perseguita da quest'ultimo; tale funzione deve essere, invece, assolta dalla costituzione del fondo rischi.

La mancata costituzione in giudizio è espressione di una specifica strategia processuale rimessa esclusivamente alle valutazioni dell'Ente Regione, ma non incide sulla conoscibilità del contenzioso; quest'ultima, infatti, si realizza con la notifica del ricorso introduttivo. Al riguardo, si rappresenta altresì che la sentenza non dà atto di eventuali difetti di notifica tali da averne inficiato la conoscibilità.

In sede di controdeduzioni finali, la Giunta regionale ha ulteriormente precisato: *"in merito al mancato utilizzo del fondo contenziosi legali, (omissis) la Regione - non avendo effettuato accantonamenti per tale specifica finalità - ha ritenuto di non poter imputare la copertura finanziaria per il riconoscimento del debito fuori bilancio al fondo contenziosi legali, ma di dover ricorrere ad altra fonte di copertura rappresentata in questo caso dal fondo spese impreviste"* (nota *prot.* n. 5689/2022).

Pur prendendo atto dell'impossibilità "concreta" di utilizzare, nel caso di specie, gli accantonamenti effettuati a valere sul fondo rischi, questa Sezione ribadisce l'importanza che la Regione tenga in debita considerazione ogni contenzioso ai fini della determinazione del fondo in esame, secondo quanto statuito dal principio contabile applicato di cui all'Allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, par. 5.2., *lett. h*); inoltre, appare utile rammentare che tali tipologie

di oneri non possono trovare copertura mediante il ricorso al fondo per le spese impreviste, per le ragioni diffusamente esposte nei precedenti capoversi.

Alla luce delle considerazioni che precedono e delle controdeduzioni prodotte, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata non appaia pienamente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e all'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011. Si rammenta, da ultimo, che, nel caso di oneri coperti mediante ricorso a fondi di accantonamento, la relazione tecnico-finanziaria deve offrire evidenza degli accertamenti effettuati per verificare le disponibilità sui fondi utilizzati (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ). In ordine alla tempistica del riconoscimento, si richiama l'attenzione sulla necessità di rispettare quanto prescritto dall'art. 73, c. 4, del d.lgs. n. 118/2011 (i.e., trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta).

L.R. n. 9	Oneri espresi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 1	SI	€ 42.112,80	€ 42.112,80				

### 6.5.7 L.R. 5 marzo 2021, n. 10

La l.r. n. 10/2021 *“Celebrazione della Festa dell’Europa. Modifiche alla l.r. 26/2009”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 marzo 2021, n. 22, consta di n. 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Più in dettaglio, l'intervento legislativo reca modifiche alla l.r. n. 26/2009 *“Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana”* prevedendo una modifica dell'articolo 8-bis rubricato *“Diffusione della cultura europea”*. La novella legislativa risponde all'esigenza di ampliare il novero delle attività che il Consiglio regionale organizza per la celebrazione della Festa dell'Europa e finalizzate alla promozione dell'integrazione europea e alla conoscenza delle istituzioni e delle politiche europee.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere è qualificato nella relazione tecnico-finanziaria come spesa *“a carattere continuativo e non obbligatorio”* ex art. 13, comma 1, lett. a), della l.r. n. 1/2015.

L'art. 3 della l.r. n. 10/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 15.000,00 per l'anno 2021 nonché in euro 50.000,00 per ciascuna annualità 2022 e 2023. Nella

relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la quantificazione degli oneri *“deriva esclusivamente dalla disponibilità sul fondo speciale di cui all’articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011 del bilancio del Consiglio regionale 2021-2022-2023 – esercizio 2021”*, senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l’onere. La quantificazione degli oneri a regime è rinviata ai successivi esercizi di bilancio.

Gli effetti finanziari relativi agli esercizi 2021-2023 sono coperti mediante l’utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 nonché ex art. 16 della l.r. n. 1/2015. Più nel dettaglio, l’art. 3 statuisce: *“Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge si fa fronte con gli stanziamenti del bilancio di previsione 2021-2022-2023 del Consiglio regionale: - per un importo massimo di euro 15.000,00 imputabili all’esercizio 2021 alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”; - per un importo massimo di euro 50.000,00 imputabili all’esercizio 2022 alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”; - per un importo massimo di euro 50.000,00 imputabili all’esercizio 2023 alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”. Alla copertura degli oneri derivanti dall’applicazione della presente legge per le annualità successive si provvede con la deliberazione del Consiglio regionale che approva il proprio bilancio di previsione quantificandone il relativo onere.”*.

Sul punto, il Magistrato istruttore richiedeva (nota *prot.* n. 4910/2022), tra le altre, la trasmissione dell’elenco delle proposte di legge ex art. 16 della l.r. n. 1/2015, nella versione antecedente alle novelle di cui alla l.r. n. 29/2021.

Al riguardo, il Consiglio regionale con nota *prot.* n. 5024/2022, in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione dell’elenco dei provvedimenti legislativi correlati all’utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 e art. 16 l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all’atto dell’approvazione della legge; secondariamente, forniva le precisazioni richieste in merito alle risorse accantonate al fondo speciale *de quo*, trasmettendo altresì la documentazione finanziaria a corredo della legge regionale. Inoltre, rappresentava che *“la copertura finanziaria alle leggi in esame (n. 1, 2, 3, 10 e 16 del 2021) è stata garantita da preventive deliberazioni del Consiglio regionale inerenti all’approvazione del bilancio finanziario e successive variazioni, tutti atti di pari rango. Con atti deliberativi di competenza dell’Ufficio di presidenza si è conseguentemente applicato al bilancio gestionale le antecedenti variazioni approvate con deliberazioni dal Consiglio”*.

Tanto precisato, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2021 - 2023 rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore. Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione, sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

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

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e tipologia di copertura, non appaia pienamente in linea con il principio di copertura ex art. 81 Cost., artt. 17 e ss. della l. n. 196/2009 e con la corretta applicazione delle previsioni di cui al d.lgs. n. 118/2011 e della l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all'atto di promulgazione della legge. Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza - seppure nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico - di dare pedissequa applicazione ai principi e alle regole in materia di copertura finanziaria e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 10	Oneri espressi	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Artt. 1 e 2	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00				
<b>Anno 2022</b>							
Artt. 1 e 2	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
<b>Anno 2023</b>							
Artt. 1 e 2	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
Totale 2021-2023		€ 115.000,00	€ 115.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<b>Oneri a regime</b>							
Artt. 1 e 2						x	



### 6.5.8 L.R. 5 marzo 2021, n. 11

La l.r. n. 11/2021 “*Misure a sostegno della realizzazione di parcheggi al fine di favorire il decongestionamento dei centri urbani e migliorare la mobilità, nell’ambito di azioni di riqualificazione urbana*” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 marzo 2021, n. 22, consta di n. 6 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Durante l’*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti nn. 1992/2.6 del 11 febbraio 2021, 2139/2.6 del 15 febbraio 2021 e 2236/2.6<sup>27</sup> del 17 febbraio 2021. Tutti recano, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative; non risultano, invece, presenti né la clausola di invarianza finanziaria né la relazione tecnico-finanziaria, richieste dall’art. 17, commi 1 e 2, *lett. d)* della l.r. n 1/2015. Ad ogni buon fine, si precisa che le predette disposizioni non comportano oneri finanziari, attesa la natura sostanzialmente regolamentare delle stesse.

La l.r. n. 11/2021 disciplina requisiti di accesso e criteri per l’attribuzione di contributi volti all’attuazione di interventi destinati alla realizzazione di parcheggi al fine di favorire il decongestionamento urbano e la riqualificazione delle aree caratterizzate da rilevante densità insediativa, anche di natura stagionale. Più in dettaglio, il testo legislativo: *i)* prevede la concessione, a favore dei Comuni, di contributi per il rimborso degli oneri di ammortamento dei mutui finalizzati alla realizzazione di parcheggi che, alla data di entrata in vigore della legge, siano ancora da contrarre (art. 2); *ii)* individua le modalità di erogazione dei contributi, i requisiti per l’accesso ai contributi e i criteri di priorità per l’assegnazione degli stessi (artt. 2, 3 e 4); *iii)* introduce forme di “rendicontazione”, prevedendo la redazione annuale di una relazione sulla destinazione dei contributi (art. 5).

Sotto il profilo della “morfologia giuridica”, come già esposto precedentemente (*cfr.* par. 3.1), gli oneri finanziari si distinguono in fattori legislativi, oneri inderogabili e spese di adeguamento al fabbisogno; un ulteriore distinguo è quello tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali che involge l’estensione temporale della copertura finanziaria. Tanto precisato, gli oneri finanziari di cui all’art. 2 consistono in contributi di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l’importo (*i.e.*, 1.500.000,00

<sup>27</sup> Si precisa che gli articoli 1, 2 e 4 dell’emendamento n. 2236/2.6 non sono stati approvati in via definitiva.

euro annui a partire dal 2021), considerato quale limite massimo di spesa, ed il periodo di iscrizione in bilancio (dall'annualità 2021 fino al 2040). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, co. 5, della l. 196/2009, l'onere finanziario ex art. 2 in esame presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

Sul punto si constata che la relazione tecnico-finanziaria riconduce, invece, gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 11/2021 alla categoria delle "spese a carattere annuale o pluriennale (art. 13, comma 1, lett. b), l.r. n. 1/2015)". La differente qualificazione riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 - come precisato più volte nel corso della presente relazione - prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quest'ultima e che trova fondamento nella disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

Ad ogni modo, dall'esame della relazione tecnica e dell'art. 13, comma 3, della l.r. n. 1/2015 è possibile rinvenire alcuni "elementi" caratterizzanti l'onere come fattore legislativo (i.e., importo da intendersi quale limite massimo di spesa e periodo di iscrizione in bilancio). Difatti, nella relazione tecnico-finanziaria è precisato che la "proposta di legge (omissis) prevede oneri pluriennali per 20 anni (dal 2021 al 2040) e (omissis) fissa un tetto di spesa annuo fino all'importo massimo di euro 1.500.000,00".

In punto di quantificazione, l'art. 38, comma 2, del d.lgs. n. 118/2011 recita: "le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi". Ciò posto, il legislatore regionale ha stimato l'onere finanziario derivante dall'attuazione delle misure di cui alla l.r. n. 11/2021 in 1.500.000,00 euro annui per il triennio 2021-2023 (art. 2), nonché quello a regime per ciascuno degli esercizi dal 2024 al 2040 in un importo massimo pari a euro 1.500.000,00 annui, dato l'andamento costante della spesa.

La relazione tecnico-finanziaria esplicita sinteticamente la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa quantificazione. Difatti, nella parte della relazione tecnica dedicata all'Analisi quantitativa, viene in particolare precisato che "Ipotizzando la realizzazione in Toscana di circa 2.500/3.000 posti auto, ne deriva un investimento stimabile in circa 25/30 milioni di euro. Per tale stima si è tenuto conto: - di un costo unitario a posto auto derivante da progetti di realizzazione di parcheggi pubblici con opere connesse pari a circa 10.000,00, quale costo medio unitario stimato sulla base di progetti di rigenerazione, aventi ad oggetto la realizzazione anche di parcheggi, finanziati dalla Regione a seguito di programmi attivati ai sensi della LR 65/14; - di mutui a tasso fisso

da contrarre da parte dei Comuni a 20 anni, con rate semestrali costanti simulati – sulla base di esperienze ex ante derivanti da piani di ammortamento di prestiti ordinari a tasso fisso concessi da soggetti pubblici (Cassa Depositi e Prestiti) – con utilizzo dei tassi di mercato oggi pari all'1,1%. Ne deriva pertanto una rata annua pari ad euro 1,5 milioni, che risulta essere l'importo massimo messo a disposizione annualmente dalla Regione a totale copertura delle rate di ammortamento dei mutui a carico dei Comuni che realizzeranno parcheggi, come previsto dal comma 3 dell'articolo 2 della presente proposta di legge”.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri ex art. 2, il legislatore regionale impiega la tecnica di utilizzo delle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi, stanziato sul bilancio di previsione 2021-2023 e riportate nell'allegato G. La legge in esame figura, infatti, tra le proposte legislative per la quale era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 un importo, per spesa di parte corrente, pari a 1.500.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2021, 2022 e 2023. A tal fine, l'art. 6, c. 2, della l.r. n. 11/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023 le necessarie variazioni per competenza e cassa e per sola competenza di uguale importo, relative agli anni 2021, 2022 e 2023. Gli oneri annui a regime, derivante dalla medesima previsione, sono quantificati nella relazione tecnica in euro 1.500.000,00 per ciascuna delle annualità dal 2024 al 2040, a cui si fa fronte con la legge di bilancio. Tale modalità appare in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011 e con l'art. 14, comma 5, della l.r. n. 1/2015.

Alla luce di quanto riportato nella relazione finanziaria, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e di copertura degli oneri, possa ritenersi tendenzialmente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009. Si richiama l'attenzione sulla necessità di arricchire il corredo informativo relativo alle operazioni di quantificazione degli oneri.

L.R. n. 11	Oneri espressi	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 2	SI	€ 1.500.000,00	€ 1.500.000,00				
<b>Anno 2022</b>							
Art. 2	SI	€ 1.500.000,00	€ 1.500.000,00				
<b>Anno 2023</b>							
Art. 2	SI	€ 1.500.000,00	€ 1.500.000,00				
Totale 2021-2023		€ 4.500.000,00	€ 4.500.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
<b>Oneri a regime</b>							
Art. 2	SI	€ 1.500.000,00*				€ 1.500.000,00	

\*Gli oneri annui a regime sono quantificati in euro 1.500.000,00,00 per ciascuna delle annualità dal 2024 al 2040.

### 6.5.9 L.R. 18 maggio 2021, n. 16.

La l.r. n. 16/2021 *“Celebrazione dei settecento anni dalla morte di Dante Alighieri”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 26 maggio 2021, n. 52, consta di n. 2 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Nella relazione illustrativa, allegata alla proposta di legge, è precisato *“Data l’importanza della figura di Dante Alighieri, con la presente proposta di legge si disciplina la celebrazione di tale anniversario nell’ambito delle attività istituzionali del Consiglio regionale. In particolare, con l’articolo 1 della medesima, si dispone che a tal fine il Consiglio potrà organizzare eventi e promuovere, in particolare, mostre ed esposizioni, iniziative di studio e di ricerca, convegni, presentazioni di libri, laboratori didattici e spettacoli. Sempre all’articolo 1, comma 2, si prevede che il programma e le modalità organizzative degli eventi e delle iniziative, nonché il relativo finanziamento, siano stabilite con deliberazione dall’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, d’intesa con l’Ufficio di presidenza della Commissione istruzione, formazione, beni e attività culturali”*.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l’onere consiste in un contributo *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 100.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del *“fattore legislativo”*. Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L’art. 2 della l.r. n. 16/2021 quantifica l’onere derivante dall’attuazione della legge in euro 100.000,00 per l’anno 2021. Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente precisato che la *“La quantificazione degli oneri di cui all’articolo 3 deriva esclusivamente dalla disponibilità sul fondo speciale di cui all’articolo 49 del decreto legislativo n. 118/2011 del bilancio del Consiglio regionale 2021-2022-2023 – esercizio 2021”*, senza però fornire alcuna puntualizzazione sui criteri di calcolo o sulla metodologia impiegata per stimare l’onere.

Tali oneri sono coperti mediante l’utilizzo di somme accantonate al fondo speciale ex artt. 67 e 49 del d.l.gs. n. 118/2011 nonché art. 16 della l.r. n. 1/2015. Più nel dettaglio, l’art. 2 statuisce *“Alla copertura degli oneri finanziari derivanti dalla presente legge, pari ad un importo massimo di euro 100.000,00, imputabili sulla sola annualità 2021, si fa fronte con gli stanziamenti dell’esercizio 2021 del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2021-2022-2023 di cui alla Missione 20 “Fondi ed accantonamenti”, Programma 3 “Altri fondi”, Titolo 1 “Spese correnti”*.

Sul punto, il Magistrato istruttore richiedeva (nota *prot.* n. 4910/2022), tra le altre, la trasmissione dell'elenco delle proposte di legge ex art. 16 della l.r. n. 1/2015, nella versione antecedente alle novelle di cui alla l.r. n. 29/2021.

Al riguardo, il Consiglio regionale con nota *prot.* n. 5024/2022, in primo luogo, comunicava la non avvenuta redazione dell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati all'utilizzo, a copertura, dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118/2011 e art. 16 l.r. n. 1/2015, nella versione vigente all'atto dell'approvazione della legge; secondariamente, forniva le precisazioni richieste in merito alle risorse accantonate al fondo speciale *de quo*, trasmettendo altresì la documentazione finanziaria a corredo della legge regionale. Inoltre, rappresentava che *“la copertura finanziaria alle leggi in esame (n. 1, 2, 3, 10 e 16 del 2021) è stata garantita da preventive deliberazioni del Consiglio regionale inerenti all'approvazione del bilancio finanziario e successive variazioni, tutti atti di pari rango. Con atti deliberativi di competenza dell'Ufficio di presidenza si è conseguentemente applicato al bilancio gestionale le antecedenti variazioni approvate con deliberazioni dal Consiglio”*.

Tanto premesso, il Collegio ritiene che, sebbene l'individuazione degli interventi da inserire nell'elenco dei provvedimenti legislativi correlati ai fondi speciali iscritti nel bilancio di previsione 2021 - 2023 rientri indubbiamente nell'ambito della piena autonomia del decisore politico, il ricorso alla predetta tipologia di copertura deve però avere luogo secondo le regole dettate dal legislatore.

Come già anticipato (v. *supra* 3.3), l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie. Prassi di impiego difformi dal vigente quadro legislativo finiscono per vanificare gli obiettivi di trasparenza e di corretta programmazione sottesi all'istituto, minandone *in nuce* la funzione propria.

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

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

Si richiama pertanto l'attenzione sull'importanza - seppure nell'esercizio della piena discrezionalità da parte del decisore politico - di dare pedissequa applicazione ai principi e alle regole in materia di copertura finanziaria e di dettagliare nella relazione tecnico-finanziaria i criteri di stima degli oneri impiegati.

L.R. n. 16	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				

#### 6.5.10 L.R. 15 giugno 2021, n. 19

La l.r. n. 19/2021 "Disposizioni sui rimborsi elettorali per le elezioni regionali del 2020. Modifiche alla l.r. 74/2004" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 17 giugno 2021, n. 59, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo reca modifiche alla l.r. 23 dicembre 2004, n. 74 "Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale della Toscana, in applicazione della legge regionale 26 settembre 2014, n. 51 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale".

Nella relazione illustrativa è rappresentato: "(omissis) la situazione eccezionale nella quale si sono svolte nel 2020 - le elezioni regionali è data sia dall'emergenza sanitaria sia dalla concomitanza con altre consultazioni elettorali (referendum e, in alcuni casi, elezioni amministrative comunali). Se da un lato vi è stato un indubbio risparmio di spesa regionale dovuto, per l'appunto, allo svolgimento contemporaneo di elezioni regionali e di consultazioni di competenza statale, questo stesso fatto ha comportato alcuni problemi di sovrapposizione dei procedimenti di rimborso - statali e regionali - delle spese sostenute dai comuni. È necessario, perciò, intervenire (articolo 1, comma 1, della proposta di

*legge) per stabilire termini adeguati per procedere ai rimborsi dei comuni, attesa la necessità di accertare - dopo l'acquisizione degli atti di competenza statale - che non sussistano duplicazioni della spesa".*

A tal fine, la l.r. n. 19/2021 modifica l'art. 13 della l.r. n. 74/2004 in modo da superare le criticità riscontrate nel caso di concomitanza delle elezioni regionali con altre consultazioni elettorali, stante la pluralità ed interdipendenza dei procedimenti di rimborso (art. 1); dispone altresì una disciplina specifica per il rimborso delle spese sostenute dai Comuni per le elezioni del 2020, al fine di consentire una più semplice definizione dei procedimenti, prevedendo diverse tipologie di rimborso (come meglio individuate all'art. 2, comma 1, *lett. a*), all'art. 2, comma 1, *lett. b*), n. 1), all'articolo 2, comma 1, *lett. b*), n. 2), 3) e 4). Un ulteriore eventuale rimborso è altresì previsto all'art.2, comma 1, *lett. c*).

Sotto il profilo della morfologia, gli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della l.r. n. 19/2021 consistono in una spesa autorizzata da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo (i.e., 5.800.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, ed il periodo di iscrizione in bilancio (annualità 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova sostanzialmente riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 3 quantifica gli oneri derivanti dall'attuazione della l.r. n. 19/2021 in complessivi 5.800.000,00, quale autorizzazione massima di spesa per l'anno 2021. La clausola di copertura degli oneri è riferita, pertanto, alla somma degli effetti finanziari delle diverse previsioni.

Il Collegio osserva che tale fenomeno (unica indicazione di copertura per più articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere.

Ad ogni modo, la relazione tecnico-finanziaria precisa i criteri seguiti nella stima della spesa complessiva, distinguendo in ragione della singola tipologia di rimborso. Più in dettaglio, sono quantificati in: *i*) euro 5.060.000,00 gli oneri finanziari ex art. 2, comma 1, *lett. a*); *ii*) euro 100.000,00 gli oneri finanziari ex art. 2, comma 1, *lett. b*), n. 1); *iii*) euro 370.000,00, gli oneri finanziari ex art. 2, comma 1, *lett. b*), n. 2), 3) e 4); *iv*) euro 90.000,00 gli oneri finanziari ex art.

2, comma 1. Non risulta, invece, alcuna quantificazione dell'onere derivante dall'attuazione dell'art. 2, comma 1, lett. c).

Tanto premesso, in sede istruttoria (nota *prot.* n. 4910/2022), il Magistrato istruttore riscontrava un disallineamento tra la disposizione finanziaria e la relazione tecnico-finanziaria in punto di quantificazione degli oneri; tali divergenze non consentivano di ricostruire con un ragionevole grado di certezza il procedimento di quantificazione impiegato e la metodologia di stima utilizzata.

In merito alla mancata quantificazione dell'onere derivante dall'attuazione dell'art. 2, comma 1 lett. c), con nota *prot.* n. 5038/2022, la Giunta regionale ha ribadito quanto già esposto nella relazione tecnico-finanziaria, ossia *“la quantificazione di quest'ultima tipologia di spesa – si ribadisce, solo eventuale – viene effettuata in via differenziale tra le risorse complessivamente disponibili sui pertinenti stanziamenti di bilancio annualità 2021 e le spese stimate nei precedenti punti a), c) e d) della relazione fino alla concorrenza massima complessiva di euro 5.700.000,00”*. Inoltre, ha precisato *“che le spese di cui alla lettera c), pur non essendo oggetto di un procedimento di stima specifico, sono state tenute in adeguata considerazione e pertanto tutte le spese sono incluse nella quantificazione; inoltre non vi è incoerenza tra la quantificazione contenuta all'art.3 della legge e la relazione tecnico-finanziaria”*

Preso atto delle controdeduzioni prodotte, il Collegio rammenta che il carattere eventuale della spesa non esime dalla sua quantificazione, posto che – come più volte ribadito – non può esserci copertura (finanziaria) per una entità non definita. Nel caso di specie, manca una stima degli oneri, come riconosciuto dalla stessa Regione (*“... le spese di cui alla lettera c), pur non essendo oggetto di un procedimento di stima specifico...”*); non appare inoltre conforme ai canoni di legge una quantificazione in via di risulta tra risorse disponibili e spese previste da altre disposizioni. In linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze nn. 70/2012, 106/2011, 68/2011, 141/2010, 213/2008, 384/1991 e 1/1966). In particolare, il principio di credibilità di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della idoneità della tecnica di copertura scelta; infatti, quest'ultima per essere credibile deve essere ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo n. 5/SSRRCO/RQ/13).



In ordine ai mezzi di copertura degli oneri, nella relazione illustrativa è precisato: *“La legge non comporta maggiori oneri rispetto alle risorse previste nel bilancio regionale 2021, e di ciò si dà atto nella norma finanziaria dell’articolo 3, che comunque prevede la quantificazione massima della spesa in 5,8 milioni di euro”*. Sul punto, l’art. 3 della l.r. n. 19/2021 prevede: *“Per l’attuazione di quanto previsto all’articolo 2, è autorizzata una spesa complessiva fino all’importo massimo di euro 5.800.000,00, cui si fa fronte, per euro 5.700.000,00 con gli stanziamenti già disponibili nell’ambito della Missione di spesa 1 “Servizi istituzionali, generali e di gestione”, Programma 07 “Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile”, Titolo 1 “Spese correnti” e, per euro 100.000,00 con gli stanziamenti già disponibili nell’ambito della Missione di spesa 19 “Relazioni internazionali”, Programma 01 “Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2021 – 2023, annualità 2021”*.

Al riguardo, la relazione tecnico-finanziaria precisa ulteriormente che *“la copertura è assicurata dalle attuali previsioni, senza necessità di alcuna variazione di bilancio”*. La documentazione finanziaria si limita a riportare tale contenuto, senza fornire alcun dettaglio aggiuntivo sulla tecnica di copertura impiegata e sull’effettiva disponibilità delle risorse. La copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse *“liberate”* a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014). Nonostante il programma costituisca l’unità di voto della decisione di bilancio, la relazione tecnico-finanziaria dovrebbe - in ossequio ai principi di copertura e di trasparenza dei bilanci pubblici - dare contezza delle tecniche di copertura impiegate e delle verifiche effettuate per attestare la capienza dei capitoli del programma interessato.

Dall’esame del bilancio di previsione 2021-2023, approvato con la l.r. n. 99/2020, e, in particolare, dell’allegato B *“Bilancio finanziario gestionale 2021 – 2023”* risultano stanziamenti di competenza per l’annualità 2021 pari a 637.212,48 euro, nell’ambito della Missione 1 *“Servizi istituzionali, generali e di gestione”*, Programma 07 *“Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile”*, Titolo 1 *“Spese correnti”* (cap. 13016 per 100.000,00 euro e cap. 13126 per 20.000,00) e pari a 5.000,00 euro, nell’ambito della Missione di spesa 19 *“Relazioni internazionali”*, Programma 01 *“Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo”*, Titolo 1 *“Spese correnti”* (cap. 12000).

Tale dato deve essere assunto a parametro di riferimento, atteso che alla data di approvazione della l.r. n. 19/2021 (i.e., 15 giugno 2021) non erano ancora intervenute variazioni legislative di bilancio, di guisa da incrementare gli stanziamenti iniziali di competenza.

Atteso il tenore dell'art. 3 citato e l'ammontare degli stanziamenti di competenza delle Missioni, Programmi e Titoli citati, si deve desumere che il legislatore regionale abbia individuato la copertura mediante un'operazione di compensazione tra capitoli. Ciò sembrerebbe trovare rispondenza dall'esame della deliberazione di Giunta regionale n. 98/2021.

Quest'ultima ha infatti apportato una prima variazione amministrativa al Bilancio finanziario gestionale 2021 - 2023 mediante, *inter alia*, un prelievo dal fondo per spese obbligatorie pari a 5.770.000,00 euro e un contestuale aumento degli stanziamenti di competenza per l'annualità 2021 per importi rispettivamente pari a 5.400.000,00 euro (Missione 1, Programma 07, Titolo 1, cap. 13016), a 220.000,00 euro (Missione 1, Programma 07, Titolo 1, cap. 13016) e a 150.000,00 euro (Missione 19, Programma 01, Titolo 1, cap. 12000).

Alla stregua di tali operazioni, la copertura verrebbe garantita mediante utilizzo delle risorse accantonate al fondo per le spese obbligatorie, attraverso la descritta variazione amministrativa. Sul punto, in sede istruttoria (nota *prot.* n. 4910/2022), il Magistrato istruttore manifestava alcune perplessità in ordine al corretto utilizzo di tale fondo, secondo quanto previsto dall'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011 e alla luce dei formanti della giurisprudenza costituzionale.

Difatti, il fondo di riserva per spese obbligatorie può essere impiegato a copertura esclusivamente delle c.d. spese obbligatorie; queste ultime, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 188/2011, sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa. Tanto precisato, gli oneri di cui alla l.r. n. 19/2021 non sembrerebbero ricadere in tale perimetro applicativo. L'impiego di tale modalità di copertura per finalità diverse da quelle proprie della predetta posta contabile potrebbe comportare il rischio di distrarre le risorse dalle originarie finalità, così potenzialmente pregiudicando l'attuazione delle politiche regionali.

Non è stato, invece, possibile ricostruire la copertura per i restanti 30.000,00 euro, considerato che l'onere complessivo è stato quantificato dall'art. 3 in euro 5.800.000,00.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. 5038/2022) precisa: *“La copertura dei nuovi e maggiori oneri non ha richiesto di dover procedere con una operazione di compensazione delle previsioni di bilancio all'interno della stessa Missione, Programma e Titolo. Infatti, attraverso la variazione di bilancio di cui alla DGR 98/2021 si è proceduto a prelevare le risorse necessarie dal fondo di riserva per spese obbligatorie appostandole sui pertinenti capitoli. Trattandosi di spese relative al procedimento elettorale, la spesa è stata ritenuta obbligatoria così come previsto dall'allegato e “elenco dei capitoli che riguardano le spese obbligatorie” al bilancio di previsione 2021/2023. La LR 19/2021 è intervenuta infatti per disciplinare i criteri e le modalità con cui procedere ai rimborsi elettorali, ma questi ultimi comunque dovevano essere corrisposti e la Regione non avrebbe potuto sottrarsi. Pertanto con la DGR 98/2021 risorse per 5,7 milioni di euro sono state prelevate dal fondo di riserva spese obbligatorie (cap. 74029) e stanziare sui capitoli n. 13126 e n. 13016 (Missione 1 Servizi istituzionali, generali e di gestione”, Programma 07 “Elezioni e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile”, Titolo 1 “Spese correnti”) e sul capitolo n. 12000 (Missione 19 “Relazioni internazionali”, Programma 01 “Relazioni internazionali e Cooperazione allo sviluppo”, Titolo 1 “Spese correnti”). Successivamente, in data 10.05.2021 la Giunta regionale ha approvato la proposta di legge n. 33, poi divenuta LR 19/2021, la cui copertura era assicurata dalle risorse “già disponibili” sui suddetti capitoli 13126, 13016 e 12000”.*

Preso delle controdeduzioni prodotte, il Collegio osserva che la definizione di “spesa obbligatoria” non è nella disponibilità dell'amministrazione regionale, essendone rimessa la nozione al legislatore. In tal senso depone il medesimo art. 48 il quale, da un lato – in linea con la l. n. 196/2009 – conia specifiche ipotesi di spese obbligatorie; dall'altro, individua una formula di chiusura (i.e., “quelle così identificative per espressa disposizione normativa”). Da ciò consegue che la mera autorizzazione di spesa non costituisce un elemento di per sé sufficiente a ricondurre l'onere nell'alveo della spesa obbligatoria, ritenendo necessario allo scopo l'espressa qualificazione in tal senso, da parte di un atto legislativo.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, questa Sezione ritiene che la tecnica legislativa impiegata, tanto in punto di quantificazione quanto di copertura degli oneri, non possa ritenersi pienamente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009. Si richiama l'attenzione sulla necessità di arricchire il corredo informativo relativo alle operazioni di quantificazione degli oneri.

L.R. n. 19	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 2	SI	€ 5.800.000,00	€ 5.770.000,00	€ 30.000,00			€ 0,00
Totale		€ 5.800.000,00	€ 5.770.000,00	€ 30.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

### 6.5.11 L.R. 28 giugno 2021, n. 21

La l.r. n. 21/2021 "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza della Corte di appello di Firenze 157/2021" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 30 giugno 2021, n. 63, consta di 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo è determinato dalla necessità di dover procedere ai sensi dell'art. 73 co. 1, lett. a), del d. lgs. n. 118/2011 al riconoscimento di un debito fuori bilancio della Regione Toscana derivante dalla sentenza esecutiva n. 157/2021, emessa dalla Corte di Appello di Firenze; quest'ultima - in riforma della sentenza del giudice di prime cure - ha condannato la Regione al pagamento di una somma complessiva pari a 15.304,45 euro a favore della ricorrente a titolo di ristoro per il pregiudizio patito dal provvedimento illegittimo di revoca della borsa di studio.

Sotto il profilo della morfologia, l'onere finanziario è qualificato, nella relazione tecnico-finanziaria, come "spesa a carattere annuale o pluriennale ex art. 13, c. 1 lett. b) l.r. 1/2015".

L'art. 1 della l.r. n. 21/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della disposizione di legge in un importo complessivo pari a 15.304,45 euro. A questi ultimi si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 01 "Difesa del suolo", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021 - 2023, annualità 2021. A tal fine, l'art. 2, c. 2, della l.r. n. 21/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023 le necessarie variazioni per competenza e cassa di uguale importo, relative all'annualità 2021.

Più in dettaglio, nella relazione tecnico-finanziaria si ha cura di precisare: "La copertura finanziaria della spesa per complessivi euro 15.304,45 è prevista con mezzi di bilancio, tramite opportuno storno degli stanziamenti della Missione di spesa n. 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, ad integrazione di quelli della pertinente Missione 9 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", Programma 01 "Difesa del

suolo”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021. Tali risorse sono infatti riconducibili a stanziamenti autonomamente determinati dal bilancio e risultano attualmente destinate al finanziamento di spese di gestione e manutenzione dei sistemi informatici per le materie ambientali ed energetiche; nonostante lo storno del citato importo di euro 15.304,45 rimangono comunque stanziati in bilancio risorse ritenute sufficienti per le relative necessità di spesa stimate per il corrente anno. Si ritiene pertanto di poter utilizzare la quota di euro 15.304,45 per sostenere le spese di cui alla presente proposta di legge”.

Sul punto si richiama l’attenzione sulla circostanza che la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione di compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con riassegnazione delle risorse “liberate” a nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244/2020). Si ribadisce, pertanto, la necessità di arricchire il corredo informativo in ordine alle operazioni di riduzioni di precedenti di autorizzazioni di spesa.

In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sia in punto di quantificazione sia di copertura degli oneri, risulti tendenzialmente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all’art. 17 e ss. della l. n. 196/2009.

L.R. n. 21	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 2	SI	€ 15.304,45		€ 15.304,45			
Totale		€ 15.304,45	€ 0,00	€ 15.304,45	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

### 6.5.12 L.R. 3 agosto 2021, n. 27

La l.r. n. 27/2021 “Valorizzazione del patrimonio storico - culturale intangibile e della cultura popolare della Toscana. Disciplina delle rievocazioni storiche regionali” è stata pubblicata sul BURT, parte prima, dell’11 agosto 2021, n. 74, consta di n. 18 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria. Nel corso dell’iter legislativo è stato approvato l’emendamento n. 11515/2.6 del 22 luglio 2021. Le modifiche conseguenti non hanno prodotto effetti finanziari, tuttavia si rileva la mancanza della relazione tecnico finanziaria di accompagnamento e della clausola di neutralità, richieste dall’art. 17, commi 1 e 2, lett. d), della l.r. n. 1/2015.

La l.r. n. 27/2021, in attuazione delle finalità di tutela e la valorizzazione, oltre che del patrimonio storico e artistico, anche delle forme della cultura popolare, delle tradizioni locali e del “patrimonio culturale intangibile” - così come definito dalla Convenzione Unesco del 2003 - previste dallo Statuto regionale, opera una riscrittura della disciplina regionale in materia, in particolare: *i)* superando la dicotomia fra ricostruzione e rievocazione storica ed aggiornando l’impianto definitorio (art. 2); *ii)* prevedendo l’approvazione, da parte della Giunta regionale, di un calendario annuale delle manifestazioni di rievocazione storica della Toscana (art. 3); *iii)* istituendo presso la competente struttura della Giunta regionale un elenco regionale delle associazioni di rievocazione storica (artt. 4 e 5); *iv)* istituendo presso la Giunta regionale il Comitato regionale delle rievocazioni storiche della Toscana, quale organismo di programmazione, consulenza e proposta (art. 6) e l’Osservatorio delle rievocazioni storiche della Toscana, con funzioni di consulenza scientifica (art. 7); *v)* disponendo un sistema di sostegno all’organizzazione delle manifestazioni attraverso: *a)* l’erogazione - tramite bandi annuali o pluriennali - di contributi (art. 9), le cui modalità di ripartizione, erogazione e rendicontazione sono fissate annualmente con deliberazione di Giunta (art. 13); *b)* iniziative didattiche e formative delle istituzioni scolastiche statali e paritarie del sistema nazionale di istruzione e formazione, mediante una programmazione triennale di interventi correlato al d. lgs. n. 60/2017 (“*Norme sulla promozione della cultura umanistica, sulla valorizzazione del patrimonio e delle produzioni culturali e sul sostegno della creatività, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107*”) (art. 11); *c)* specifiche attività di promozione - anche internazionale - delle manifestazioni, nell’ambito delle proprie attività di comunicazione come previste dalla l.r. n. 22/2002 (*Norme e interventi in materia di informazione e comunicazione. Disciplina del Comitato regionale delle comunicazioni*) (art. 12).

Viene infine disposta (art. 17) l’abrogazione delle seguenti leggi e disposizioni: *a)* legge regionale 14 febbraio 2012, n. 5 “*Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 “Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti ed attività culturali”*”; *b)* legge regionale 21 luglio 2015, n. 60 “*Comitato regionale delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012*”; *c)* legge regionale 12 novembre 2015, n. 71 “*Nuove disposizioni in materia di associazioni e manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012*”; *d)* legge regionale 5 marzo 2020, n. 19 “*Disposizioni in materia di associazioni e*

*manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica. Modifiche alla l.r. 5/2012”;* e) articolo 10 *“Norma finanziaria. Modifiche all’articolo 13 della l.r. 5/2012”* della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 98 *“Legge di stabilità per l’anno 2021”*.

In via preliminare, occorre precisare che la l.r. n. 27/2021 deve ritenersi onerosa solo con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 7, comma 3, 9, commi 1 e 2, 11, e 12.

Risultano invece neutrali sotto il profilo finanziario le altre disposizioni, in ragione del loro contenuto - di tipo meramente programmatico o definitorio in alcuni casi (artt. 1, 2), ordinamentale/procedurale in altri (artt. 3, 5, 9, comma 3, 10, 13, 14, 15, 17) - ovvero in quanto si ritiene che dalle previsioni non derivino nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, trovando copertura nell’ambito delle risorse umane e strumentali già in disponibilità dell’Ente regionale (artt. 4, 6, 7, commi 1, 2, 4, 5, 6 e 7 e art. 8). Al riguardo, la l.r. n. 27/2021 reca la clausola di invarianza finanziaria solo con riguardo agli artt. 4 e 8; parimenti, nella relazione tecnico-finanziaria viene dato conto della neutralità finanziaria delle sole disposizioni citate.

In sede di controdeduzioni finali, la Giunta regionale ha precisato: *“La clausola di invarianza è stata disposta soltanto in relazione agli artt. 4 e 8 e non anche a tutti gli altri articoli non onerosi in quanto le norme in questione rimandano ad attività da svolgere da parte delle strutture regionali competenti di cui la Regione riteneva necessario dare una chiara indicazione delle relative conseguenze finanziarie. Le restanti disposizioni invece non sono state “sottolineate” in quanto per loro natura NON suscettibili di determinare alcun effetto di spesa, dato il loro carattere programmatico/definitorio, ordinamentale/procedurale”* (nota prot. 5689/2022).

Pur prendendo atto delle controdeduzioni prodotte, si ribadisce l’importanza di redigere la relazione tecnica in linea con quanto prescritto dall’art. 17, comma 2, lett. d) della l.r. n. 1/2015 in tema di previsioni non onerose.

Tanto precisato, si procede all’esame delle disposizioni onerose.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, gli oneri finanziari di cui di cui agli artt. 7, comma 3, 9, commi 1 e 2, 11, comma 3, e 12 vengono ricondotti, nella relazione tecnica, alla categoria delle *“spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali* (art. 13, comma 1, lett. a) L.R. 1/2015)“.

In merito alla quantificazione, l'art. 16 della l.r. n. 27/2021 determina gli oneri complessivi derivanti dall'attuazione della legge in esame in euro 500.000,00<sup>28</sup> per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023. La clausola di copertura degli oneri è riferita, pertanto, alla somma degli effetti finanziari dei diversi articoli.

Il Collegio osserva che tale fenomeno (unica indicazione di copertura per più articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. Diversamente dalla l.r. n. 53/2021, tale scomposizione non è contenuta neanche nella relazione tecnico-finanziaria, la quale, in questo caso, si limita a precisare che *"nei limiti degli stanziamenti del bilancio di previsione, e pertanto in una logica di tetto di spesa, la Giunta ripartisca annualmente le risorse a disposizione tra le varie tipologia di spesa che potrà porre in essere ai sensi della presente disciplina normativa con la finalità ultima della promozione del tema della rievocazione storica nei vari ambiti di intervento."*

Dall'esame della documentazione finanziaria emergono altresì carenze nella quantificazione delle singole autorizzazioni di spesa, avendo il legislatore regionale preso in considerazione esclusivamente la platea delle associazioni e delle manifestazioni, potenzialmente beneficiarie dei contributi regionali secondo l'ultimo aggiornamento degli elenchi (DGR n. 1589 del 21/12/2020).

Ai sensi dell'art. 16, l'onere finanziario nel triennio grava sulla Missione 5 *"Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali"*, Programma 02 *"Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale"*, Titolo 1 *"Spese correnti"* del bilancio di previsione 2021-2023.

Nella relazione tecnico-finanziaria è ulteriormente specificato che *"La presente proposta di legge interviene ad abrogare la legge regionale 5/2012 "Valorizzazione delle associazioni e delle manifestazioni di rievocazione e ricostruzione storica della Toscana. Modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali)" e ne "utilizza" quale metodologia di copertura finanziaria i relativi stanziamenti di bilancio. La dotazione finanziaria della presente proposta di legge, infatti, prevista in un importo pari ad euro 500.000,00 per ciascuno degli*

---

<sup>28</sup> Nel presente paragrafo la l.r. n. 27/2021 è esaminata nella versione pubblicata sul BURT n. 74/2021, non avendo riguardo alle successive modifiche apportate all'art. 16 della l.r. n. 27/2021 (ossia, norma finanziaria relativa alla quantificazione annuale degli oneri) dall'art. 17 della l.r. n. 55/2021.



*anni 2021, 2022 e 2023 si pone in assoluta continuità con quanto previsto dalla medesima abroganda legge regionale 5/2012. Tale legge regionale, già recentemente modificata dagli articoli 9 e 10 della l.r. 98/2020 (Legge di stabilità per l'anno 2021) nell'ambito dell'ultima manovra di bilancio, prevede già uno stanziamento di risorse molto più ampio rispetto al passato ed articolato sul triennio e che di fatto "sostiene" la revisione della disciplina effettuata ad opera della presente legge, la quale infatti amplia gli interventi di spesa che potranno essere messi in atto in tema di rievocazione storica regionale. Questi ultimi sono in estrema sintesi riconducibili alle previsioni dell'articolo 9, dell'articolo 11 comma 3, dell'articolo 12, nonché dell'articolo 7, comma 3, lettera d) [ora lett. a), b) e c), a seguito dell'approvazione dell'emendamento n. 6 della proposta n. 11515/2.6]."*

Tale operazione è in linea con i formanti della giurisprudenza costituzionale secondo cui non è consentita la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno di una compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di una riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con contestuale riassegnazione delle risorse "liberate" a nuove finalità (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze. n. 244/2020 e n. 141/2014).

Gli oneri annui a regime, derivanti dalla l.r. n. 27/2021, sono quantificati nella relazione tecnica in euro 500.000,00, a cui si fa, invece, fronte con la legge di bilancio e alla quale si rinvia come mezzo di copertura. Tale modalità è pienamente in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011, alla stregua del quale le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

In considerazione di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sia in punto di quantificazione che di copertura degli oneri, sia tendenzialmente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009.

Si richiama tuttavia l'attenzione sulla necessità di arricchire il corredo informativo relativo alle operazioni di quantificazione degli oneri nonché di invarianza finanziaria.

L.R. n. 27	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Artt. 7, c. 3, 9, c. 1 e 2, 11 e 12	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
<b>Anno 2022</b>							
Artt. 7, c. 3, 9, c. 1 e 2, 11 e 12	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
<b>Anno 2023</b>							
Artt. 7, c. 3, 9, c. 1 e 2, 11 e 12	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
<b>Totale 2021-2023</b>		<b>€ 1.500.000,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 1.500.000,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>
<b>Oneri a regime</b>							
Artt. 7, c. 3, 9, c. 1 e 2, 11 e 12	SI	€ 500.000,00				x	

### 6.5.13 L.R. 6 agosto 2021, n. 31

La l.r. n. 31/2021 *“Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 13 agosto 2021, n. 77, consta di n. 20 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Durante l’iter legislativo sono stati approvati i seguenti emendamenti: i) l’emendamento 12034/2.6, il quale ha inserito l’art. 14-bis *“Contributo di primo avvio alle società della salute”* (i.e., articolo 15 nel testo legislativo approvato); ii) l’emendamento 12115/2.6, il quale ha inserito l’art. 15-ter *“Disposizioni in materia di promozione della cultura di legalità”* (i.e., articolo 18 nel testo legislativo approvato); iii) l’emendamento 12116/2.6, il quale ha sostituito l’art. 5 *“Realizzazione di interventi sul sistema viario di Pisa. Modifiche all’art. 13 della l.r. 73/2018”* della proposta di legge; iv) l’emendamento 12117/2.6, il quale ha inserito l’art. 15-bis *“Contributo straordinario al Comune di Sestino”* (i.e., articolo 17 nel testo legislativo approvato). Tali emendamenti - trasmessi dal Consiglio regionale - sono corredata di apposita relazione che sinteticamente esplicita il procedimento quantificazione degli oneri e ne individua il mezzo di copertura.

Il testo legislativo interviene in settori eterogenei. In particolare, la l.r. n. 31/2021 prevede: i) il finanziamento di interventi sulla viabilità regionale (artt. 3, 4, 5, 10 e 11); ii) l’erogazione di contributi a sostegno dell’attività economica (artt. 7, 12, 16), delle fondazioni (artt. 8, 13), Comuni (art. 14, 17) e delle società della salute di nuova istituzione (art. 15); iii) finanziamento a sostegno delle politiche sociali in materia di: riqualificazione, valorizzazione e sviluppo delle funzioni territoriali nel contrasto al consumo di suolo (art. 1), violenza di genere (art. 2) e

cultura della legalità (art. 18). Viene inoltre abrogato l'art. 1 della l.r. n. 75/2019, i cui artt. 2, 3 e 4 erano stati dichiarati incostituzionali con sentenza n. 31/2021 della Corte costituzionale per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e) e 120 Cost. (art. 6).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", gli oneri finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni recate dalla l.r. n. 31/2021 consistono in minori entrate (art. 16) e, per la parte residua, in contributi, sia di parte corrente che di parte capitale, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, ed il periodo di iscrizione in bilancio. Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, co. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione è sostanzialmente operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria, che ascrive gli oneri alla categoria "spese a carattere annuale o pluriennale" ex art. 13, comma 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015, e alle minori entrate ex art. 13, comma 1, lett. d) l.r. n. 1/2015.

La quantificazione degli effetti finanziari sul bilancio regionale è contenuta nei singoli articoli di legge, come di seguito meglio dettagliati: *i)* gli oneri aggiuntivi ex art. 1, in euro 126.000,00 per l'anno 2021; *ii)* gli oneri aggiuntivi ex art. 2, in euro 25.000,00 per l'anno 2021; *iii)* gli oneri aggiuntivi ex art. 3, in euro 25.000,00 per l'anno 2022 (ed una minor spesa di pari importo per il 2021); *iv)* per oneri aggiuntivi ex art. 5, in euro 6.032.104,35 per l'anno 2023 (ed una minor spesa di 4.000.000,00 per l'anno 2022); *v)* per oneri aggiuntivi ex art. 7, in euro 382.000,00 per l'anno 2021; *vi)* per gli oneri ex art. 8, in euro 660.000,00 per l'anno 2021; *vii)* per gli oneri ex art. 10, in euro 375.000,00 per l'anno 2022; *viii)* per gli oneri ex art. 11, in euro 75.000,00 per l'anno 2021 e in euro 200.000,00 per l'anno 2022; *ix)* per gli oneri ex art. 12, in euro 557.828,00 per l'anno 2021 e in euro 170.000,00 per l'anno 2022; *x)* per gli oneri ex art. 13, in euro 110.000,00 per l'anno 2022; *xi)* per gli oneri ex art. 14, in euro 600.000,00 per l'anno 2021 ed in euro 2.400.000,00 per l'anno 2022; *xii)* per gli oneri ex art. 15, in euro 100.000,00 per l'anno 2021; *xiii)* per gli oneri ex art. 17, in euro 30.000,00 per ciascuno degli anni 2021 e 2022; *xiv)* per gli oneri ex art. 18, in euro 97.500,00 per l'anno 2021 e in euro 63.645,57 per l'anno 2022.

Si rileva, inoltre, che dall'attuazione della l.r. n. 31/2021 si hanno riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa: *i)* per complessivi euro 135.000,00 per le annualità 2021 e 2022 (ossia, euro 55.000,00 nel 2021 e euro 80.000,00 nel 2022) ex art. 4; *ii)* per complessivi euro 500.000,00 nel 2021 ex art. 6. Risultano, infine, minori entrate per euro 310.000,00 per l'anno 2021 ex art. 16.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene rappresentato il procedimento di quantificazione degli oneri mediante generico riferimento a dati storici (ad es., oneri ex art. 2) ovvero alla progettazione/documentazione prodotta dalle amministrazioni locali beneficiarie (ad es., oneri ex artt. 11, 12, 13, 14); in altri casi (ad es., artt. 1, 8) non vi è, invece, nessuna indicazione sui criteri di stima impiegati.

Con riguardo agli oneri previsti da questi ultimi, la Giunta regionale, in sede di controdeduzioni finali (nota *prot.* n. 5689/2022), ha richiamato quanto già esposto nella relazione tecnico-finanziaria e che, pertanto, era stato tenuto in considerazione da questo Collegio nella disamina della metodologia di stima impiegata; la documentazione in esame difatti si limita ad esplicitare le modalità di “storno” di risorse tra capitoli per una loro più ottimale distribuzione, senza però fornire alcuna puntualizzazione ulteriore sui criteri di stima impiegati per determinare la quantificazione dell’onere.

Sotto il profilo della copertura degli oneri, si rileva che questa viene individuata in risorse disponibili nel bilancio di previsione 2021/2023, con indicazione delle relative poste di bilancio nei singoli articoli che di volta in volta dispongono la spesa. La copertura viene garantita attraverso le variazioni contestualmente apportate al bilancio in corso di gestione attraverso la l.r. n. 32/2021, “*Bilancio di previsione finanziario 2021- 2023. Prima variazione*”. Dispone infatti l’art. 19 (“Copertura finanziaria”): “1. Dall’attuazione dell’articolo 9 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. 2. Agli oneri conseguenti alle altre disposizioni si fa fronte mediante le maggiori entrate e le riduzioni di spesa apportate al bilancio di previsione 2021 - 2023 con la legge regionale 6 agosto, n. 32 (*Bilancio di previsione finanziario 2021-2023. Prima variazione*).”

In ordine ai mezzi di copertura impiegati, in sede istruttoria (nota *prot.* 4910/2022), il Magistrato istruttore formulava alcuni rilievi con riguardo agli articoli 1, 2 e 12, muovendo dalle precisazioni esposte nella relazione tecnica (ossia, “*Per quanto riguarda le disposizioni di cui agli articoli 1, 2, 12, per complessivi euro 708.828,00 nel 2021 ed euro 170.000,00 nel 2022, si fa fronte con le modalità già dettagliatamente riportate nella presente relazione*”). Più in dettaglio, dalla disamina del testo relativo all’analisi qualitativa dei richiamati articoli non sembrava emergere con evidenza la tecnica di copertura effettivamente utilizzata, ovvero se gli oneri dagli stessi introdotti fossero finanziati da contestuali riduzioni di altre spese ovvero, anche in questi casi, mediante riferimento alle variazioni contestualmente disposte con la legge n. 32/2021, come

sembrerebbe nel caso dell'art. 12 che trova evidenza specifica tra le variazioni riportate nella relazione illustrativa di quest'ultima.

Sul punto, la Giunta regionale (nota *prot.* n. 5038/2022) ha, in primo luogo, fornito precisazioni sui mezzi di copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dei predetti articoli, indicando anche i relativi capitoli di bilancio incisi; secondariamente, ha puntualizzato che *"Tutte le variazioni suddette sono contenute nella contestuale legge di prima variazione al bilancio. Si sottolinea tuttavia che non sempre è possibile ricondurre la copertura di una norma inserita negli "interventi normativi connessi" ad una singola posta di entrata o di spesa utilizzata come copertura, anzi tale circostanza è spesso l'eccezione, considerato che nel bilancio in genere vale il principio per cui tutte le entrate finanziano indistintamente tutte le spese"*.

Tanto precisato, la disamina della relazione illustrativa della coeva l.r. n. 32/2021 *"Bilancio di previsione finanziario 2021- 2023. Prima variazione"* consente una verifica di coerenza tra gli interventi di spesa alla base delle variazioni disposte con la richiamata legge e quelli poi attuati con la l.r. n. 31/2021, nonché dei relativi profili finanziari. In sostanza il complesso dei maggiori oneri disposti per il triennio 2021-2023 con la legge di spesa n. 31/2021, ammontante a euro 12.369.077,92, trova riconoscimento finanziario nella contestuale legge di variazione del bilancio, all'interno della quale detti oneri ottengono copertura nell'insieme degli interventi ivi disposti. La modalità di copertura utilizzata, fondata su due provvedimenti legislativi separati (uno finalizzato ad autorizzare la spesa e l'altro volto a garantire le necessarie risorse finanziarie nel quadro più ampio delle variazioni apportate al bilancio), non consente di stilare una corrispondenza diretta tra singolo onere o specifica copertura, fatta salva l'ipotesi in cui ciò sia chiaramente espresso nella relazione tecnica.

Ciò è stato rinvenuto, per esempio, con riguardo alle previsioni onerose ex artt. 17 e 18. Dall'esame della relazione tecnico-finanziaria che accompagna l'emendamento n. 12115/2.6 e della documentazione finanziaria di bilancio, risulta infatti che l'onere derivante dall'attuazione dell'art. 15-ter (*recte* art. 18) è finanziato per il 2021 a valere sul fondo per spese impreviste, apportando le relative variazioni di bilancio; per il 2022, invece, la copertura *"risulta già assicurata a legislazione vigente nell'ambito degli stanziamenti della medesima Missione 3 "ordine pubblico e sicurezza", Programma 03 "Sistema integrato di sicurezza urbana", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2022.* Parimenti, per far fronte agli effetti finanziari derivanti dall'autorizzazione all'erogazione del contributo ex art. 17 è stato fatto ricorso al fondo per le spese impreviste.

Sul punto, il Collegio richiama l'attenzione sul corretto impiego di tale posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica. Esso, infatti, costituisce un accantonamento di risorse destinate a fronteggiare, nel corso dell'esercizio di competenza, nuove o maggiori spese necessarie, ma imprevedibili al momento dell'approvazione del bilancio. L'elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva *de quo* deve essere allegato al bilancio di previsione ai sensi dell'art. 39, comma 11, lett. b), del d.lgs. n. 118/2011. Nel caso di specie, tali oneri né figurano nel richiamato elenco né tantomeno possono ritenersi provvisti del carattere dell'imprevedibilità.

In sede di controdeduzioni finali, la Giunta regionale ha precisato che *"In merito al richiamo (omissis) circa il corretto impiego del fondo spese impreviste si ritiene che tale posta contabile, al pari di tutte le altre, possa essere diminuita o incrementata nel corso dell'anno per effetto delle leggi di variazione. Secondo la Regione le scelte di allocazione operate con il bilancio di previsione iniziale possono essere riviste nel corso dell'anno, ivi compresa la quantificazione dei fondi di riserva. In tale contesto la riduzione dei fondi di riserva effettuata con LR 31/2021 non equivale ad un "prelievo" da attuare nel rispetto dei due elenchi allegati alla legge di bilancio, ma a diverse scelte di quantificazione dei fondi di riserva per le quali si ricorda che l'ordinamento contabile delle regioni non stabilisce né limi minimi né limi massimi"* (nota prot. 5689/2022).

Tanto precisato, si segnala tuttavia come non in tutti i casi sia stato possibile ricostruire nella nota illustrativa le variazioni di bilancio relative alle singole autorizzazioni di spesa, essendo le prime espresse in via aggregata per programma, soprattutto nei casi di rimodulazione orizzontale della spesa.

Per quanto di rilievo in questa sede può tuttavia rilevarsi come, sul 2021, il provvedimento di variazione del bilancio comporti, quale effetto netto, minori spese per 4.811.856,22 che danno copertura a minori entrate di pari importo. Diversamente, nei successivi due anni il provvedimento di variazione determina un impatto espansivo sulla spesa (35.165.667,45 nel 2022 e 43.432.851,26 nel 2023) controbilanciato da maggiori risorse, per i medesimi importi, sul fronte delle entrate. Prendendo, quindi, in considerazione i richiamati effetti netti, a titolo di semplificazione metodologica per la presente analisi, può ritenersi che i maggiori oneri derivanti dalla legge di spesa n. 31/2021 trovino complessivamente copertura, nel 2021, attraverso riduzioni di altre spese, mentre nei successivi due anni, gli stessi siano finanziati da incrementi delle previsioni di entrata.

Da ultimo, sebbene esuli dalla presente relazione ogni valutazione circa il rispetto della normativa in materia di aiuti di stato, si rammenta che la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel pieno rispetto del quadro costituzionale di cui all'art. 117, ivi inclusi i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, anche in ragione dei potenziali riflessi sul principio di copertura ex art. 81 Cost. (*ex plurimis* Corte cost., sentenza, n. 196/2018).

L.R. n. 31	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>2021</b>							
Art. 1	SI	€ 126.000,00		€ 126.000,00			
Art. 2	SI	€ 25.000,00		€ 25.000,00			
Art. 3	SI			€ 25.000,00*			
Art. 7	SI	€ 382.000,00		€ 382.000,00			
Art. 8	SI	€ 660.000,00		€ 660.000,00			
Art. 11	SI	€ 75.000,00		€ 75.000,00			
Art. 12	SI	€ 557.828,00		€ 557.828,00			
Art. 14	SI	€ 600.000,00			€ 600.000,00		
Art. 15	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 16	SI	€ 310.000,00		€ 310.000,00			
Art. 17	SI	€ 30.000,00	€ 30.000,00				
Art. 18	SI	€ 97.500,00	€ 97.500,00				
<b>2022</b>							
Art. 3	SI	€ 25.000,00*					
Art. 5	SI			€ 4.000.000,00*			
Art. 10	SI	€ 375.000,00			€ 375.000,00		
Art. 11	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 12	SI	€ 170.000,00			€ 170.000,00		
Art. 13	SI	€ 110.000,00			€ 110.000,00		
Art. 14	SI	€ 2.400.000,00			€ 2.400.000,00		
Art. 17	SI	€ 30.000,00	€ 30.000,00				
Art. 18	SI	€ 63.645,57		€ 63.645,57			
<b>2023</b>							
Art. 5	SI	€ 6.032.104,35*			€ 2.032.104,35		
<b>Totale 2021-2023</b>		<b>€ 12.369.077,92</b>	<b>€ 157.500,00</b>	<b>€ 6.324.473,57</b>	<b>€ 5.887.104,35</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>

\* Si tratta di rimodulazioni di spese orizzontali in base al cronoprogramma. Per l'art. 5 la rimodulazione riguarda l'importo di 4 milioni.

#### 6.5.14 L.R. 2 novembre 2021, n. 38

La l.r. n. 38/2021 "Disposizioni per la promozione dei servizi integrativi di comunità per la gestione degli alloggi sociali" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 novembre 2021, n. 95, consta di n. 4 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Con decreto del Direttore Generale n. 4702/2014, a seguito dello svolgimento di procedura ad evidenza pubblica, la Regione Toscana ha sottoscritto quote del fondo comune di investimento immobiliare "Fondo Housing Toscana" per la realizzazione di interventi in materia di alloggio

sociale sul territorio della Toscana, ferma restando la possibilità di sottoscrivere ulteriori quote societarie in funzione dei risultati conseguiti. Con l.r. n. 78/2020, recante *“Disposizioni per la realizzazione di interventi edilizi di tipo sperimentale in materia di alloggi sociali a seguito dell'emergenza COVID-19”*, la Regione Toscana ha autorizzato la spesa di due milioni di euro per la sottoscrizione di quote del Fondo Housing Toscana InvestiRe S.g.r. S.p.a, allo scopo di promuovere la realizzazione di alloggi sociali a seguito dell'emergenza Covid-19. In data 27 novembre 2020 è stato sottoscritto, in attuazione della predetta legge, un Protocollo di Intesa tra Regione Toscana e InvestiRe S.g.r. S.p.a. ed in data 13 maggio 2021 è avvenuta la sottoscrizione delle quote.

Nella relazione illustrativa, a corredo della l.r. n. 38/2021, viene rappresentato che la pandemia in corso ha ampliato *“in maniera considerevole la fascia di popolazione che necessita di soluzioni abitative diversificate; il social housing, nelle sue diverse articolazioni, sta fornendo soluzioni abitative in grado di rispondere ai profondi cambiamenti non solo economici, ma anche sociali e culturali a causa del distanziamento e delle altre misure precauzionali richieste e necessarie per fronteggiare la situazione emergenziale in corso e le relative conseguenze dalla stessa derivanti. In questo contesto, gli interventi di social housing, dunque, possono rivelarsi preziosi in un'ottica di supporto a problemi di povertà, socialità, rigenerazione urbana e sociale e, nel loro ruolo di presidi sociali, forniscono spazi e azioni a servizio delle comunità”*.

Tanto premesso, con la l.r. n. 38/2021 viene autorizzata la sottoscrizione per l'anno 2021 di ulteriori quote del Fondo Housing Toscana gestito da InvestiRe S.g.r. S.p.A. Il testo legislativo prevede altresì la sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa tra Regione e società di gestione al fine di definire puntualmente i servizi integrativi di comunità degli alloggi sociali realizzati, o da realizzare, nel territorio toscano, specificandone criteri, assetti e priorità.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere consiste in una spesa *una tantum* per incremento di attività finanziarie, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., euro 1.000.000,00), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del *“fattore legislativo”*. Tale qualificazione trova *“nella sostanza”* riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell'incipit della stessa, l'onere venga ascritto alla categoria *“spese a carattere annuale o pluriennale”* ex art. 13, co. 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015. Tale esito -



come più volte ribadito nel corso di questa relazione – riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5 della l. n. 196/2009.

L'art. 1 della l.r. n. 38/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 1.000.000,00 per l'anno 2021. Al riguardo, la relazione tecnico-finanziaria non contiene alcuna indicazione sulla metodologia di stima impiegata, limitandosi a precisare che *“La quantificazione della spesa, (omissis) è stata effettuata tenuto conto delle disponibilità di bilancio, nell'ambito degli stanziamenti di avanzo vincolato già presenti sul bilancio 2021/2023, annualità 2021, ex L. 179/1992”*.

Il mero riferimento alle disponibilità di bilancio ai fini della quantificazione degli oneri desta perplessità in merito all'efficacia dell'intervento regionale, atteso che non viene dato conto delle (eventuali) verifiche condotte sulla congruità delle risorse stanziare rispetto al progetto da realizzare. La persistenza del fenomeno introduce comunque un elemento di incertezza circa gli effettivi contorni finanziari della decisione legislativa; ciò assume rilievo anche nel caso in cui si ricorra alla tecnica del tetto di spesa, ogni qual volta l'ammontare di risorse non risulti coerente con la dimensione dell'intervento e soprattutto con il livello di automaticità del relativo impatto sui bilanci: in tale ipotesi, infatti, è lo stesso limite di spesa a poter risultare travolto ovvero trascinato dalla pressione degli elementi di base che determinano l'onere.

Sotto il profilo dei “mezzi di copertura”, la relazione tecnico-finanziaria precisa che la copertura *“... risulta garantita nell'ambito di risorse statali relative ad avanzo vincolato già stanziato in bilancio regionale relativamente a fondi comunque destinati al recupero e la razionalizzazione di immobili ed alloggi ERP di cui alla L. 179/1992”*. Ai sensi dell'art. 3 della l.r. n. 38/2021, a tali oneri si fa fronte con le risorse stanziare sulla Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie” del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021. 2. A tal fine, l'art. 3, c. 2, apporta la seguente variazione al bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021, per competenza e cassa di uguale importo: “Anno 2021 (...) in diminuzione, Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 2 “Spese in conto capitale”, per euro 1.000.000,00; in aumento, Missione 8 “Assetto del territorio ed edilizia abitativa”, Programma 02 “Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare”, Titolo 3 “Spese per incremento attività finanziarie”, per euro 1.000.000,00”.

Sul punto si ricorda come la giurisprudenza, costituzionale e contabile, sia granitica nel ritenere inammissibile la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio, a meno che, ai sensi dell'art. 17 c. 1, lett. b), della l. n. 196/2009, non si provveda - contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura - a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio medesimo, modificando dunque il titolo giuridico sottostante lo stanziamento inciso (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenze n. 244/2020 e n. 141/2014; Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ; Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 77/2021/RQ).

Alla luce di quanto riportato nella relazione finanziaria e di tutte le osservazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sulla necessità di esporre, in maniera più puntuale, il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari, esplicitando la metodologia seguita e gli esiti dell'analisi condotta nella relazione tecnico-finanziaria; appare inoltre necessario che le operazioni di riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa siano analiticamente esposte in relazione al venire meno della stessa e alla capienza del capitolo inciso.

L.R. n. 38	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 1.000.000,00		€ 1.000.000,00			
<b>Totale</b>		€ 1.000.000,00	€ 0,00	€ 1.000.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

#### 6.5.15 L.R. 12 novembre 2021, n. 41

La l.r. n. 41/2021 "Interventi a sostegno dei settori sciistico e del mobile e per il finanziamento di progetti relativi ai cammini regionali" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 18 novembre 2021, n. 98, consta di n. 5 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa, dalla relazione tecnico-finanziaria nonché dalla scheda "aiuti di stato".

La legge dispone una serie di interventi in favore del sistema economico toscano, a sostegno delle imprese e dei comparti maggiormente colpiti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, prevedendo l'erogazione dei seguenti contributi a fondo perduto in favore: i) di operatori del "sistema neve" (art. 1), nell'ambito della cornice definita dal *Quadro temporaneo per le misure*

*degli aiuti di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19* (cfr. Comunicazione della Commissione europea C 2020 1863 final); ii) della società Centro Sperimentale del Mobile e dell'Arredamento s.r.l. (CSM) per l'organizzazione del progetto di promozione denominato "*Buy Design*" (art. 2); iii) dei Comuni toscani - già individuati con il Decreto dirigenziale n. 8981/2021 e i cui progetti sono stati dichiarati ammissibili ma non sono stati finanziati per carenza di risorse - per la completa realizzazione degli interventi di miglioramento della fruibilità dei cammini regionali presenti nei relativi territori (art. 3). Per la realizzazione dei tre interventi è prevista l'intermediazione di Sviluppo Toscana S.p.A. in relazione alla quale vengono stimati gli oneri di gestione.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la legge prevede una pluralità di oneri i quali risultano riconducibili alle categorie del "fattore legislativo" e delle "spese di adeguamento al fabbisogno".

Più in dettaglio, gli oneri finanziari derivanti dalle previsioni di cui agli artt. 1, 2 e 3 consistono in contributi a fondo perduto - di parte corrente e in conto capitale - autorizzati da espressa disposizione legislativa che ne determina i rispettivi importi (i.e., 800.000 euro per gli oneri ex art. 1, 150.000 euro per gli oneri ex art. 2 e 237.838,71 euro per gli oneri ex art. 3), considerato quali limiti massimi di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Essi, pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. 196/2009, presentano le caratteristiche del fattore legislativo.

La costruzione di un onere come tetto di spesa comporta, tra l'altro, la cessazione dell'attuazione della misura al raggiungimento del medesimo limite massimo autorizzato, fatto salvo il rifinanziamento (cfr. *ex plurimis* Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9/SSRRCO/RQ/20; Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ). In questa direzione si muove la stessa legge, la quale con riguardo agli oneri di cui all'art. 1, comma 3, precisa che "*il contributo è determinato secondo le risorse disponibili. Nel caso di una spesa complessiva superiore a 800.000,00 euro il contributo spettante a ciascun beneficiario è rideterminato in misura proporzionale nei limiti della spesa massima prevista*". Per quanto, invece, concerne gli oneri di gestione relativi agli interventi di cui agli artt. 1, 2 e 3 della l.r. n. 41/2021 (art. 4, comma 5), questi sono ascrivibili alla diversa tipologia delle "*spese di adeguamento al fabbisogno*".

Tale qualificazione trova sostanziale riscontro anche nella parte descrittiva della relazione tecnico-finanziaria nonostante, nell'incipit della stessa, gli oneri finanziari siano ascritti alle categorie "spese a carattere annuale o pluriennale (art. 13, comma 1, lett. b) L.R. 1/2015)" e "spese a carattere obbligatorio che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminarne indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art. 13, comma 1, lett. c) L.R. 1/2015)". Tale parziale differente esito - come più volte ribadito nel corso di questa relazione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede un'articolazione delle tipologie di spese non pienamente rispondente a quella dettata dalla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

In punto di quantificazione, l'art. 4, commi 1, 2 e 3, stima gli oneri finanziari per l'annualità 2021 in: i) euro 800.000,00 per l'intervento di cui all'art. 1; ii) euro 150.000,00 per l'intervento di cui all'art. 2; iii) euro 237.838,71 per l'intervento di cui all'art. 3. Ai sensi dell'art. 4, comma 5 della l.r. n. 41/2021, l'onere derivante dalle spese di gestione è quantificato in euro 27.800,00 per il 2021 ed euro 35.400,00 per il 2022. Inoltre, la relazione tecnico-finanziaria esplicita la metodologia seguita e i criteri di calcolo impiegati per la relativa quantificazione. Ciononostante, il Collegio ritiene opportuno effettuare alcune osservazioni con esclusivo riguardo al procedimento di determinazione degli oneri ex artt. 1 e 2 della legge *de qua*.

Con riferimento agli oneri derivanti dagli interventi di sostegno al "sistema neve" (art. 1), in sede istruttoria, veniva osservato che la quantificazione di questi ultimi era stata effettuata mediante l'utilizzo di un criterio storico-fattuale, assumendo a parametro i contributi erogati a sostegno delle PMI del "sistema neve" nell'ambito di programmi di investimento, presentati per le stesse finalità, nelle precedenti raccolte progettuali. Nella relazione tecnico-finanziaria è infatti precisato che "... la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie è stata effettuata in base alle disponibilità di bilancio. Si è tenuto conto dei programmi di investimento presentati per le stesse finalità nelle precedenti raccolte progettuali finalizzate comunque al sostegno alle PMI del "sistema neve" per il rinnovo della vita tecnica degli impianti di risalita(...) . Infatti, ai sensi della citata L.R. 73/2018 (art.2) sono state destinate a tali interventi di investimento risorse pari a complessivi euro 920.000,00 sul triennio 2019/2021, mentre con il citato articolo 9 della L.R. 75/2020 sono state destinate risorse pari ad euro 288.000 per l'anno 2020. Pertanto, il presente importo di euro 800.000,00 appare congruo rispetto alle finalità perseguite."

L'impiego della predetta metodologia, pur potendo fornire utili elementi nella stima degli oneri finanziari, non può essere assunta a termine di raffronto esclusivo. Il Magistrato istruttore riscontrava altresì la non coerenza tra la metodologia impiegata e la quantificazione dell'onere effettuata. Difatti, facendo applicazione del criterio storico-fattuale, l'onere annuale avrebbe dovuto essere determinato nella misura massima di circa 300.000,00 annui (i.e., importo medio erogato nelle precedenti iniziative a sostegno delle PMI) in luogo di 800.000,00 euro, previsti dalla legge. Il diverso ammontare (in aumento), pertanto, non sembrava essere suffragato da un'adeguata attività istruttoria in ordine alla congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma.

Carenze istruttorie nel procedimento di quantificazione venivano riscontrate anche con riguardo agli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 2 della l.r. n. 41/2021 (i.e., 150.000,00 euro per l'anno 2021). Al riguardo, il Magistrato istruttore osservava che la stima dell'onere è stata effettuata assumendo a parametro esclusivamente la proposta progettuale del beneficiario, senza esplicitare le valutazioni e gli esiti dell'eventuale istruttoria condotta sul progetto presentato dalla società e finanziato integralmente a valere sul bilancio regionale.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *“La quantificazione dell'importo di 800.000,00 euro relativo all'art. 1 è stata effettuata sulla base delle disponibilità di bilancio con l'obiettivo di rafforzare il sostegno regionale nello specifico settore di intervento, in precedenza sostenuto con le risorse dell'art. 2 della LR 73/2018 e dell'art. 9 della LR 75/2020. Gli importi stanziati con tali leggi non hanno influenzato la quantificazione in quanto hanno costituito soltanto una base di partenza per l'intervento normativo in oggetto, considerato che la Regione auspicava il sostegno di investimenti che potessero essere rivolti ad una maggiore sicurezza degli impianti e non soltanto più al mero rinnovo della vita tecnica degli stessi come previsto dalla normativa previgente sopra richiamata. In merito all'art. 2, la quantificazione è stata effettuata, come indicato in relazione tecnico finanziaria, prendendo a riferimento la spesa derivante dal progetto elaborato per l'iniziativa da parte del beneficiario. Ciò non significa che la Regione non abbia effettuato valutazioni proprie sul progetto; sarà tenuto conto di questa osservazione in futuro, per esplicitare nella relazione tecnica le valutazioni effettuate al proposito dagli uffici regionali”*.

In ordine ai mezzi di copertura, la relazione tecnico-finanziaria precisa, in via preliminare, che le risorse finalizzate agli interventi previsti dalla presente proposta di legge sono state stanziare con L.R. n. 25 del 2 agosto 2021 *“Bilancio finanziario 2021-2013 – Assestamento”*, quali quote

dell'avanzo vincolato, relativo al Fondo Unico di cui all'art 18 della L.R. 71/2017, generatosi negli esercizi precedenti, dettagliando le modalità di copertura con riguardo ai singoli oneri.

Appare, pertanto, opportuno trattare tali profili, separatamente, per gli oneri ex artt. 1 e 4, comma 5, nonché per quelli di cui agli artt. 2 e 3 della l.r. n. 41/2021.

Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione di quanto previsto dagli artt. 1 e 4, comma 5, si fa fronte con gli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente, rispettivamente alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 2 "Spese in conto capitale", del bilancio di previsione 2021 - 2023, annualità 2021 (art. 1) e alla Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI, Artigianato", Titolo 1 "Spese correnti", del bilancio di previsione 2021 - 2023, annualità 2021 e 2022 .

Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria precisa che *"relativamente all'articolo 1 (omissis) la copertura della spesa di euro 800.000,00 è reperita con imputazione diretta a valere sulle risorse già disponibili a legislazione vigente sul capitolo 52957 (tipologia avanzo) avente ad oggetto "SOSTEGNO ALLE PMI CON IMPIANTI DI RISALITA IN AREE SCIABILI", quindi già finalizzato al sostegno di interventi di spesa in conto capitale destinati al sistema neve. Tale capitolo di uscita presenta alla data attuale pari capienza"* .

Con riguardo agli oneri di gestione ex art. 4, comma 5, la *" copertura finanziaria risulta reperita con imputazione diretta a valere sulle risorse già disponibili sul capitolo 52965 (tipologia puro) della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI, Artigianato", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021/2023, annualità 2021 avente ad oggetto "SPESE DI GESTIONE DELLE ATTIVITA' CONTINUATIVE DI SVILUPPO TOSCANA INERENTI LA PROGRAMMAZIONE REGIONALE" e che presenta alla data attuale sufficiente capienza. Trattasi di risorse per le quali - allo stato attuale - si è determinato un utilizzo inferiore rispetto a quelle stanziato in bilancio per la copertura finanziaria del fabbisogno previsto per gli anni 2021 e 2022 e quindi utilizzabili per coprire i costi del servizio offerto dal medesimo soggetto Sviluppo Toscana SpA per la gestione di tutti e tre gli interventi di spesa di cui alla presente pdl"* . Nessuna precisazione è invece fornita sulla copertura dell'onere ricadente sull'annualità 2022.

Al riguardo, deve essere pertanto riscontrato un disallineamento tra gli esercizi finanziari presi in considerazione dall'art. 4, comma 5, della l.r. n. 41/2021 e quanto riportato nella documentazione finanziaria a corredo della stessa.

In sede istruttoria, veniva osservato che la copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere avviene nel presupposto della sussistenza di risorse disponibili. Tuttavia, la relazione tecnica non dà conto, con un adeguato grado di dettaglio, delle ragioni della sussistenza di margini disponibili; sicché - attesa anche la scarsa chiarezza del rapporto tra la nuova legislazione e quella previgente - non appare chiaro se in effetti si venga a creare in tal modo il rischio per la Regione di dovere procedere a futuri stanziamenti di bilancio.

Sul punto, la Giunta regionale (nota *prot.* n. 5038/2022) ha precisato, in primo luogo, l'insussistenza di un disallineamento tra gli esercizi finanziari presi in considerazione dall'art. 4, comma 5, della l.r. n. 41/2021 (2021 e 2022) e quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria; secondariamente, con riguardo all'assenza di giustificazioni in merito alla sussistenza di margini disponibili sui capitoli di bilancio che forniscono la copertura all'art. 1 e alle spese di gestione, la Giunta regionale ha evidenziato che *"la copertura finanziaria dell'art. 1 è reperita su risorse stanziare sul capitolo 52957 già relativo al sostegno del sistema neve; l'intervento normativo infatti si è reso necessario per la disciplina giuridica del finanziamento regionale, non per reperire risorse ulteriori rispetto a quelle già destinate con il bilancio; per tale motivo non si è ritenuto necessario fornire alcuna giustificazione ulteriore sulla copertura finanziaria"*. Con riguardo alla copertura finanziaria delle spese di gestione, viene richiamato quanto già esposto nella relazione tecnico-finanziaria.

Alla luce delle considerazioni che precedono e preso atto delle controdeduzioni prodotte, il Collegio osserva che il fenomeno della copertura finanziaria su stanziamenti di bilancio in essere determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare; da ciò consegue un'alterazione dell'ordinato rapporto tra leggi ordinarie onerose e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio, come prevede l'art. 81, comma 3, Cost. Tale modalità di copertura evidenzia il carattere, da un lato, eccessivamente elastico e, dall'altro, poco trasparente dei parametri in base ai quali vengono costruiti i capitoli di bilancio a legislazione vigente, in difformità a quanto prescritto dalla l. n. 196/2009 e dal d.lgs. n. 118/2011; ciò alimenta il fenomeno di coperture per oneri nuovi o maggiori a valere su stanziamenti di bilancio in essere, i quali dovrebbero essere calibrati sulla legislazione previgente. In linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia, appare pertanto necessaria

l'individuazione di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenza n. 70 del 2012). Da questo punto di vista, soprattutto avuto riguardo agli andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture, il Collegio richiama l'attenzione sulla circostanza che, in base al nuovo sistema contabile di cui alla legge n. 196/2009 e l.r. n. 1/2015, come modificata dalla l.r. n. 29/2021, relativo alle clausole di salvaguardia, i primi interventi in caso di disallineamento tra oneri e coperture sono a carico del bilancio a legislazione vigente; ciò impone, pertanto, una cautela ancora maggiore sia nella valutazione degli oneri, sia nella tecnica di configurazione degli stessi, sia, infine, nella scelta delle forme di copertura.

Per quanto, invece, riguarda le previsioni di cui agli artt. 2 e 3, ai relativi oneri si fa fronte con gli stanziamenti, rispettivamente della Missione 14 *"Sviluppo economico e competitività"*, Programma 01 *"Industria, PMI e Artigianato"*, Titolo 2 *"Spese in conto capitale"*, del bilancio di previsione 2021 - 2023, annualità 2021 (art. 2) e alla Missione 7 *"Turismo"*, Programma 01 *"Sviluppo e la valorizzazione del turismo"*, Titolo 1 *"Spese correnti"*, del bilancio di previsione 2021 - 2023, annualità 2021.

A tal fine, l'art. 4, comma 4, della l.r. n. 41/2021 apporta al bilancio di previsione 2021-2023 le necessarie variazioni per competenza e cassa di uguale importo, relative all'annualità 2021.

Più in dettaglio, nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato *"relativamente all'articolo 2 ... ed all'articolo 3 (omissis) la relativa spesa (omissis) è reperita con variazione di bilancio che prevede lo storno di risorse dal capitolo 51646 (tipologia avanzo) avente ad oggetto "INTERVENTI FINANZIATI CON RIENTRI, RECUPERI, REVOCHE E RESTITUZIONI RELATIVI AL FONDO UNICO DELLE IMPRESE - SPESE DI INVESTIMENTO" contenuto nell'ambito della Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI, Artigianato", Titolo 2 "Spese in conto capitale" del bilancio di previsione 2021/2023, annualità 2021 e che presenta alla data attuale sufficiente capienza"*.

E' altresì puntualizzato che la variazione di bilancio si rende necessaria poiché *"Le risorse stanziati sul capitolo 51646 infatti risultano finalizzate ad interventi in favore delle attività produttive ai sensi della L.R. 71/2017, riferimento normativo del capitolo, ma poiché risulta necessaria una loro finalizzazione specifica in favore: del Centro Sperimentale del Mobile e dell'Arredamento Srl (art. 2); dei Comuni finanziati nell'ambito dei progetti sui Cammini regionali già individuati con il D.D. 8981/2021(art. 3), in ambito turistico occorre questo specifico intervento normativo che consenta il*



*finanziamento di spese che risultano avere natura corrente - anziché di investimento - (in entrambi i casi) e che sono da ricomprendere nell'ambito della Missione 14, Programma 01 ove il soggetto beneficiario è il Centro Sperimentale del Mobile e della Missione 7, Programma 01 nel caso dei Cammini regionali. In quest'ultimo caso le risorse statali, cui si aggiungono le risorse regionali previste con la presente pdl, erano appunto state stanziare nell'ambito di tale ultima pertinente articolazione del bilancio di previsione".*

Sul punto si prende atto delle verifiche compiute sulla capienza dei capitoli incisi; ricostruita la cornice all'interno della quale è stata svolta l'operazione, in sede istruttoria venivano manifestati alcune dubbi circa la compatibilità del mezzo impiegato per la copertura degli oneri ex artt. 2 e 3 con i principi in materia di copertura finanziaria, atteso che le variazioni al bilancio di previsione apportate sembrerebbero comportare una dequalificazione di interventi di parte capitale per iniziative di parte corrente.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *"si ritengono ammissibili gli storni da capitoli di investimento a capitoli correnti che interessano risorse vincolate quando l'utilizzo per interventi di natura corrente sia comunque coerente con il rispetto del vincolo di destinazione. Nello specifico lo storno ha riguardato risorse finalizzate ad interventi in favore delle attività produttive ai sensi della LR 71/2017"*.

Preso atto delle controdeduzioni rese, questa Corte rammenta, comunque, che l'ammissibilità dell'operazione descritta esige che sia preservata la fonte di finanziamento, non potendo essere impiegate entrate in conto capitale a copertura di spese correnti.

Su tale specifico profilo, in sede di controdeduzioni finali (nota prot. n. 5689/2022), la Giunta regionale ha confermato, in via generale, che la Regione - nello storno da capitoli di investimento a capitoli di parte corrente - effettua le predette verifiche. Con particolare riguardo agli oneri ex art. 2 e 3 della l.r. n. 41/2021, ha ulteriormente chiarito che *"la copertura finanziaria della somma di euro 387.838,71 è garantita da avanzo vincolato proveniente da entrate corrente derivanti da rientri di fondi rotativi e revoche di contributi afferenti il fondo unico per le imprese ex art. 18 della l.r. 71/2017. Più in dettaglio lo stanziamento del capitolo di uscita n. 51646 (Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 2 "Spesa in conto capitale"), su cui grava la spesa di euro 387.838,71 così come riportato nella relazione tecnico-finanziaria della l.r. 41/2021, è finanziato in quota parte da avanzo proveniente da entrate di natura corrente del cap. 32109 (Tipologia 500 "Rimborsi e altre entrate correnti" del Titolo 3 "Entrate extratributarie") per circa 18 milioni di euro, come attestato dall'Elenco analitico delle quote vincolate*

e accantonate del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2020 (Ex art. 11 comma 6 lettera d) del D. Lgs. 118/2011) contenuto nel Rendiconto generale per l'anno finanziario 2020, approvato con la l.r. 24/2021”.

Alla luce di quanto riportato nella relazione finanziaria e di tutte le osservazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di quantificazione degli oneri e modalità di copertura non possa ritenersi pienamente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009. Questa Sezione richiama l'importanza di dare pedissequa applicazione alla giurisprudenza costituzionale in materia di “non utilizzo” a copertura dei maggiori oneri delle risorse già stanziata a legislazione vigente.

L.R. n. 41	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 1	SI	€ 800.000,00*					
Art. 2	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 3	SI	€ 237.838,71		€ 237.838,71			
Art. 4, c. 5,	SI	€ 27.800,00*					
<b>Anno 2022</b>							
Art. 4, c. 5,	SI	€ 35.400,00*					
<b>Totale 2021-2022</b>		<b>€ 1.251.038,71</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 387.838,71</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>

\* Agli oneri finanziari ex artt. 1 e 4, comma 5, si fa fronte con gli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente.

### 6.5.16 L.R. 26 novembre 2021, n. 43

La l.r. n. 43/2021 “Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da acquisizione di servizi ordinati in somma urgenza nell'esercizio 2020 e per i quali non è stato assunto impegno di spesa entro l'esercizio stesso, articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 118/2011”, è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 1° dicembre 2021, n. 100, consta di 3 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo è determinato dalla necessità di dover procedere ai sensi dell'art. 73 co. 1, lett. a) del d. lgs. n. 118/2011 al riconoscimento di un debito fuori bilancio conseguente all'acquisizione, nell'anno 2020, di servizi di ripristino della capacità di contenimento idraulico del fiume Arno nella città di Firenze, ordinati in somma urgenza e per i quali non era stato assunto il relativo impegno di spesa entro l'esercizio stesso a causa del ritardo con cui sono state presentate le necessarie perizie.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che il debito fuori bilancio discende da una serie di misure rientrante negli atti urgenti di protezione civile contenute nel Piano approvato con Ordinanza del Commissario delegato n. 68 del 11 giugno 2020 e conseguenti agli eccezionali eventi metereologici che nel mese di novembre 2019 hanno interessato diverse regioni italiane, tra cui la Toscana. Più in dettaglio, l'intervento *de quo* riguarda l'esecuzione di alcuni servizi (ossia, rilievi batimetrici, indagini dirette mediante perforazione con carotaggio per la caratterizzazione delle cavità, redazione della relazione specialistica di calcolo strutturale e direzione operativa delle opere strutturali di protezione e di sottofondazione del muro di sponda e delle opere esistenti) per i quali la Regione ha ordinato i lavori in somma urgenza con verbale del 22 novembre 2019 e che sono parte del più ampio intervento previsto sul Lungarno Diaz a Firenze.

L'art. 1 della l.r. n. 43/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della disposizione di legge in euro 91.651,36. La relazione tecnico-finanziaria espone dettagliatamente il criterio di determinazione, richiamando anche le perizie effettuate. L'onere derivante dall'attuazione della l.r. n. 43/2021 viene qualificato quale spesa a carattere annuale o pluriennale ex art. 13, comma 1, *lett. b*), l.r. n. 1/2015.

In ordine alle modalità di copertura, l'art. 2 prevede che *“agli oneri di cui alla presente legge, (omissis) si fa fronte con gli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente sulla Missione 9 “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, Programma 01 “Difesa del suolo”, Titolo 2 “Spese in conto capitale” del bilancio di previsione 2021 – 2023, annualità 2021”*.

Sul punto, la relazione tecnico finanziaria specifica che la copertura finanziaria della spesa viene prevista a valere sul capitolo n. 42703 (Tipo stanziamento Cronoprogramma) del bilancio di previsione 2021/2023, annualità 2021, *“... le cui risorse erano già previste per far fronte alla copertura finanziaria dei servizi affidati in somma urgenza che sono oggetto di riconoscimento quali debiti fuori bilancio con la presente pdl”*.

Tanto premesso, il Collegio rammenta come il ricorso a risorse già disponibili in bilancio a legislazione vigente non sia in genere consentito, a meno di una compensazione delle previsioni di bilancio (nel caso di oneri flessibili) ovvero di una abrogazione/riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa con riassegnazione delle risorse *“liberate”* a nuovi obiettivi (ex plurimis, Corte cost., sentenze. n. 244/2020 e n. 141/2014).

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone altresì sia la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, sia soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

Nel caso di specie, tali operazioni risultano sostanzialmente effettuate atteso che il legislatore regionale dà conto che le risorse erano già stanziare nel pertinente capitolo n. 42703 del bilancio di previsione 2021/2023, annualità 2021, proprio con la finalità di offrire copertura finanziaria ai servizi affidati in somma urgenza, oggetto di riconoscimento del debito fuori bilancio nella legge in esame.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione e di copertura, sia in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Infine, in ordine alla tempistica del riconoscimento, si richiama l'attenzione sulla necessità di rispettare quanto prescritto dall'art. 73, co. 4 del d. lgs. 118/2011 (i.e., trenta giorni dalla ricezione della proposta).

L.R. n. 43	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	si	€ 91.651,36		€ 91.651,36			
<b>Totale</b>		<b>€ 91.651,36</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 91.651,36</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>

#### 6.5.17 L.R. 29 novembre 2021, n. 44

La l.r. n. 44/2021 *“Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione finanziario 2021 - 2023”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 1° dicembre 2021, n. 101, consta di n. 39 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'iter legislativo è stato approvato l'emendamento 17.348/2.6, il quale ha novellato la l.r. 83/2012 *“Disciplina del finanziamento dei gruppi consiliari. Abrogazione della l.r. 60/2000 e della l.r. 45/2005. Modifiche alla l.r. 61/2012”*, inserendo gli artt. 34-bis, 34-ter e 34-quater relativi alla determinazione della spesa per il personale dei gruppi consiliari, ed in particolare, di aggiornamento della stessa, anche nel corso della legislatura, a seguito di interventi di modifica

o rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile, contestualmente disponendone l'incremento per il triennio 2021/2023. Tale emendamento è corredato della relazione illustrativa; non risulta essere stata redatta la relazione tecnico-finanziaria.

La maggior parte delle previsioni contenute nella l.r. n. 44/2021 interviene sulla legislazione regionale vigente, al fine di: *i*) rimodularne (artt. da 2 a 6, da 8 a 17, da 19 a 26) ed incrementarne (art. 7) le previsioni di spesa; *ii*) chiarirne l'applicazione (artt. 35 e 37), contestualmente incrementandone la previsione di spesa (art. 36); *iii*) adeguarla alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato (artt. 18 e 27). Altre previsioni contenute nella l.r. n. 44/2021, invece, dispongono nuovi interventi legislativi volti a garantire misure di sostegno a favore di fondazioni (artt. 28 e 29) ed enti locali (artt. 30, 31, 33, 34).

In via preliminare, occorre precisare che la l.r. n. 44/2021 non è onerosa con riguardo alle sole disposizioni recate dagli artt. 1 (prevedendo, al contrario, maggiori entrate), 18, 27 e 32. In tal senso depongono la relazione tecnico finanziaria, ove viene dato conto dell'assenza di oneri, e l'art. 38, comma 1, il quale recita: *"Dall'attuazione degli articoli 18, 27 e 32 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Le restanti disposizioni determinano una pluralità di effetti finanziari sul bilancio regionale. Sotto il profilo della "morfologia giuridica", questi ultimi sono ascrivibili, in parte, a oneri inderogabili (art. 36) e minori entrate (art. 28) nonché, per la parte residua delle previsioni onerose della l.r. n. 44/2022, alla categoria "fattore legislativo". Tale qualificazione trova parziale rispondenza nella catalogazione operata anche dalla relazione tecnico-finanziaria, che ascrive gli oneri alla categoria *"spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli obiettivi da raggiungere, le procedure da seguire e le caratteristiche dei relativi interventi regionali (art. 13, comma 1, lett. a) L.R. 1/2015)"* e alle *spese a carattere annuale o pluriennale"* e art. 13, comma 1, lett. b), della l.r. n. 1/2015; non risulta, invece, correttamente qualificato l'effetto finanziario derivante dall'art. 36 della l.r. n. 44/2021, avente le caratteristiche proprie della spesa obbligatoria.

In ordine alla quantificazione degli oneri recati dai nuovi interventi normativi, la legge regionale stima: *i*) gli oneri ex art. 4, comma 4, in euro 2.900.000,00 per l'anno 2022 e 4.300.000,00 per l'anno 2023; *ii*) gli oneri ex art. 5, in euro 500.000,00 per l'anno 2022; *iii*) gli oneri ex art. 6, in 3.200.000,00 per l'anno 2022; *iv*) gli oneri aggiuntivi ex art. 7, in complessivi euro 53.000.000,00 nel biennio 2021/2022, ripartiti in euro 33.000.000,00 per l'anno 2021 ed in

euro 20.000.000,00 per l'anno 2022; v) gli oneri ex art. 8, in euro 800.000,00 per l'anno 2022; vi) gli oneri ex art. 9, in euro 2.500.000,00 per l'anno 2022; vii) gli oneri ex art. 10, in euro 50.000,00 per l'anno 2022; viii) gli oneri ex art. 11, in complessivi euro 2.500.000,00 nel biennio 2022/2023, di cui euro 500.000,00 per l'anno 2022 e 2.000.000,00 per l'anno 2023; ix) gli oneri ex art. 12, in euro 4.000.000,00 per l'anno 2022; x) gli oneri ex art. 13, in euro 31.566,86 per l'anno 2022; xi) gli oneri ex art. 14, in euro 8.416.770,69 per l'anno 2022; xii) gli oneri ex art. 15, in euro 168.584,94 per l'anno 2022; xiii) gli oneri ex art. 16, in euro 100.000,00 per l'anno 2022; xiv) gli oneri ex art. 17, in euro 160.000,00 per l'anno 2022; xv) gli oneri ex art. 19, in euro 300.000,00 per l'anno 2022; xvi) gli oneri ex art. 20, in euro 400.000,00 per l'anno 2022; xvii) gli oneri ex art. 21, in euro 1.000.000,00 per l'anno 2022; xviii) gli oneri ex art. 22, in euro 2.400.000,00 per l'anno 2023; xix) gli oneri ex art. 23, in euro 100.000,00 per l'anno 2022; xx) gli oneri ex art. 24, in euro 350.333,33 per l'anno 2022; xxi) gli oneri ex art. 25, in euro 2.279.160,50 per l'anno 2022; xxii) gli oneri ex art. 26, in euro 2.000.000,00 per l'anno 2022; xxiii) gli oneri ex art. 28, in euro 1.205.026,22 per l'anno 2021; xxiv) gli oneri ex art. 29, in euro 1.000.000,00 per l'anno 2021; xxv) gli oneri ex art. 30, in euro 490.000,00 per l'anno 2022; xxvi) gli oneri ex art. 31, in euro 1.500.000,00 per l'anno 2022 e 2.000.000,00 per l'anno 2023; xxvii) gli oneri ex art. 33, in euro 469.000,00 per l'anno 2021; xxviii) per gli oneri ex art. 34 in euro 200.000,00 per l'anno 2021 (ossia, 120.000,00 euro per gli interventi di manutenzione straordinaria e 80.000,00 euro per l'attività di vigilanza); xxix) per gli oneri ex art. 36, in complessivi euro 259.770,49 nel triennio, ripartiti in euro 13.721,25 per l'anno 2021, euro 109.458,92 per l'anno 2022 e euro 136.590,32 per l'anno 2023.

Nella relazione finanziaria di accompagnamento al disegno di legge viene altresì dato conto della neutralità finanziaria dell'art. 9 nonché dell'assenza di oneri a regime ovvero di oneri di gestione, fatta eccezione per gli artt. 31 e 36. In merito a questi ultimi si osserva che gli effetti finanziari a regime sono stati quantificati in 2.000.000,00 annui per gli oneri ex art. 31 (cfr. relazione tecnico-finanziaria); non risultano, invece, determinati gli oneri ex art. 36.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene rappresentato il procedimento di quantificazione degli oneri mediante generico riferimento a dati storici (ad es., oneri ex art. 29) ovvero alla progettazione/documentazione fornita dalle amministrazioni locali beneficiarie (ad es., oneri ex artt. 30, 33 e 34). Non vi è, invece, nessuna indicazione sui criteri di stima impiegati con riguardo agli artt. 36 "Spese per il personale. Norma finanziaria Inserimento dell'articolo 11 bis nella l.r n. 83/2012". Più in dettaglio, nella relazione allegata all'emendamento con cui è stato

introdotto l'art. 36 nella legge in esame, non si rinviene alcuna indicazione in merito al procedimento di quantificazione dell'onere; peraltro, il carattere obbligatorio della spesa di personale osta alla possibilità di rinviarne la quantificazione alle successive leggi di bilancio. Sotto il profilo della copertura degli oneri, si rileva che questa viene garantita attraverso le variazioni contestualmente apportate al bilancio in corso di gestione attraverso la l.r. n. 45/2021, *"Bilancio di previsione finanziario 2021- 2023. Seconda variazione"*.

In sede istruttoria (nota prot. n. 4910/2022), sono stati richiesti chiarimenti in merito alle modalità di copertura dell'onere associato all'art. 28.

Con riguardo a tale onere, comportante una maggiore spesa netta per 1.205.026,22 nella relazione tecnica è specificato che i maggiori oneri sono coperti per mezzo delle risorse aggiuntive stanziata nell'ambito della contestuale proposta di legge di 2° variazione al bilancio di previsione 2021/2023, annualità 2021, sul capitolo/U n. 63384 della Missione 5 *"Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali"*, Programma 02 *"Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale"*, Titolo 3 *"Spese per incremento attività finanziarie"* del bilancio di previsione 2021-2023, annualità 2021. Tuttavia, dalla disamina del testo della relazione illustrativa alla l.r. n. 45/2021 e dalle variazioni dalla stessa disposte, come riportate nell'allegato B, non è stato possibile riscontrare le risorse aggiuntive indicate. Sulla partita contabile indicata, infatti, non risulterebbero disposti incrementi di stanziamenti di spesa.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *"La copertura finanziaria dell'art. 28 risulta assicurata dalla contestuale legge di variazione di bilancio n. 45/2021 e della successiva DGR 1285/2021 che ha stanziato in uscita la somma di 1.405.026,22 euro al capitolo 63384 (missione 5, programma 02, titolo 3" e in entrata euro 200.000,00 per l'anno 2021, euro 200.000,00 per l'anno 2022 e euro 1.005.026,22 per l'anno 2023. La spesa aggiuntiva rispetto alla legislazione previgente ammonta alla differenza tra entrata e spesa dell'anno 2021 e quindi a 1.205.026,22"*.

Tanto precisato, la disamina della relazione illustrativa, allegata alla l.r. n. 45/2021 consente una verifica solo parziale di coerenza tra gli interventi di spesa alla base delle variazioni dalla stessa disposte e quelli poi attuati con la l.r. n. 44/2021, nonché dei relativi profili finanziari. Non in tutti i casi è possibile, infatti, ricostruire nella nota illustrativa le variazioni di bilancio relative alle singole autorizzazioni di spesa, essendo le prime espresse in via aggregata per programma, soprattutto nei casi di rimodulazione orizzontale della spesa.

La ricostruzione delle disposizioni onerose, porta ad evidenziare che la l.r. n. 44/2021, nel triennio 2021-2023, determina spese aggiuntive per complessivi 98.655.213,03 euro; esse trovano riconoscimento finanziario nella contestuale legge di variazione del bilancio, all'interno della quale detti oneri ottengono copertura nell'insieme degli interventi ivi disposti. La modalità di copertura utilizzata, fondata su due provvedimenti legislativi separati (uno finalizzato ad autorizzare la spesa e l'altro volto a garantire le necessarie risorse finanziarie nel quadro più ampio delle variazioni apportate al bilancio), non consente di stilare una corrispondenza diretta tra singolo onere o specifica copertura, fatta salva l'ipotesi in cui ciò sia chiaramente espresso nella relazione tecnica. Tale condizione si verifica frequentemente nei casi di rimodulazione orizzontale di spese di parte capitale per le quali la copertura nell'anno di riprogrammazione della spesa avviene dichiaratamente mediante ricorso all'indebitamento oltre che in quelli di utilizzo degli accantonamenti: in dettaglio, 24 disposizioni onerose generano accensione di indebitamento per oltre 91 milioni, mentre il ricorso ai fondi è espressamente menzionato in due disposizioni per 3,5 milioni.

Per far fronte, invece, agli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 31 della l.r. n. 44/2021 è stata impiegata la tecnica di utilizzo - mediante specifica variazione - delle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi, stanziati sul bilancio di previsione 2021-2023, come risultante a seguito della 1° variazione ex l.r. n. 32/2021 e riportate nell'allegato G. In quest'ultimo gli *"Interventi per la valorizzazione e il riutilizzo di beni ed aziende sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata"* figurano, infatti, tra le proposte legislative per le quali era stato accantonato al fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118/2011 un importo, per spesa in conto capitale, pari a 1.5000.000,00 euro per l'anno 2022 e a 2.0000.000,00 euro per l'anno 2023.

Un'ulteriore precisazione va effettuata con riguardo agli effetti finanziari derivanti dall'art. 36 in relazione al quale la copertura degli oneri viene individuata dallo stesso articolo negli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente del bilancio di previsione 2021 - 2023 e, per gli esercizi oltre il triennio, nelle successive leggi di bilancio. Sul punto, si evidenzia l'assenza, nella relazione summenzionata, di indicazioni in merito alle modalità di copertura e, in particolare, della capienza dei capitoli incisi. In linea con quanto già rilevato, si ribadisce che la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio può avere luogo solo in presenza di una contestuale operazione di compensazione delle previsioni di



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

Nelle altre fattispecie, in cui come detto non può rintracciarsi una relazione specifica onere-copertura, per quanto di rilievo in questa sede può rilevarsi come, sul 2021, il provvedimento di variazione del bilancio comporti, quale effetto netto, minori spese per 76.487.816,37 che danno copertura a minori entrate di pari importo. Diversamente, nei successivi due anni il provvedimento di variazione determina un impatto espansivo sulla spesa (118.129.511,29 nel 2022 e 14.167.896,30 nel 2023) controbilanciato da maggiori risorse, per i medesimi importi, sul fronte delle entrate. Prendendo, quindi, in considerazione i richiamati effetti netti, a titolo di semplificazione metodologica per la presente analisi, può ritenersi che i maggiori oneri derivanti dalla legge di spesa n. 44/2021 trovino complessivamente copertura, nel 2021, attraverso riduzioni di altre spese, mentre nei successivi due anni, gli stessi siano finanziati da incrementi delle previsioni di entrata.

Da ultimo, sebbene esuli dalla presente relazione ogni valutazione circa il rispetto della normativa in materia di aiuti di stato, si rammenta che la potestà legislativa regionale deve essere esercitata nel pieno rispetto del quadro costituzionale di cui all'art. 117, ivi inclusi i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, anche in ragione dei potenziali riflessi sul principio di copertura ex art. 81 Cost. (*ex plurimis* Corte cost., sentenza, n. 196/2018).

Corte dei conti | Relazione sulla copertura delle leggi di spesa 2021

L.R. n. 44	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 4, co. 5	SI			€ 75.000,00*			
Art. 7	SI	€ 33.000.000,00			€ 33.000.000,00		
Art. 23				€ 100.000,00*			
Art. 24	SI			€ 350.333,33*			
Art. 28	SI	€ 1.205.026,22		€ 1.205.026,22			
Art. 29	SI	€ 1.000.000,00		€ 1.000.000,00			
Art. 33	SI	€ 469.000,00			€ 469.000,00		
Art. 34	SI	€ 80.000,00		€ 80.000,00			
Art. 34	SI	€ 120.000,00		€ 120.000,00			
Art. 36	SI	€ 2.877,57		€ 2.877,57			
Art. 36	SI	€ 10.843,68		€ 10.843,68			
<b>Anno 2022</b>							
Art. 4, co. 4	SI	€ 2.900.000,00			€ 2.900.000,00		
Art. 4, co. 5	SI	€ 75.000,00*					
Art. 5	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 6	SI	€ 3.200.000,00			€ 3.200.000,00		
Art. 7	SI	€ 20.000.000,00			€ 20.000.000,00		
Art. 8	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 9	SI	€ 2.500.000,00			€ 2.500.000,00		
Art. 10	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 11	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 12	SI	€ 4.000.000,00			€ 4.000.000,00		
Art. 13	SI	€ 31.566,86			€ 31.566,86		
Art. 14	SI	€ 8.416.770,69			€ 8.416.770,69		
Art. 15	SI	€ 168.584,94			€ 168.584,94		
Art. 16	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 17	SI	€ 160.000,00			€ 160.000,00		
Art. 19	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 20	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 21	SI	€ 1.000.000,00			€ 1.000.000,00		
Art. 23	SI	€ 100.000,00*					
Art. 24	SI	€ 350.333,33*					
Art. 25	SI	€ 2.279.160,50			€ 2.279.160,50		
Art. 26	SI	€ 2.000.000,00			€ 2.000.000,00		
Art. 30	SI	€ 490.000,00		€ 490.000,00			
Art. 31	SI	€ 1.500.000,00	€ 1.500.000,00				
Art. 36	SI	€ 44.396,84		€ 44.396,84			
Art. 36	SI	€ 65.062,08		€ 65.062,08			
<b>Anno 2023</b>							
Art. 4 co. 4	SI	€ 4.300.000,00			€ 4.300.000,00		
Art. 11	SI	€ 2.000.000,00			€ 2.000.000,00		
Art. 22	SI	€ 2.400.000,00			€ 2.400.000,00		
Art. 31	SI	€ 2.000.000,00	€ 2.000.000,00				
Art. 36	SI	€ 71.528,24		€ 71.528,24			
Art. 36	SI	€ 65.062,08		€ 65.062,08			
<b>Totale 2021-2023</b>		<b>€ 98.655.213,03</b>	<b>€ 3.500.000,00</b>	<b>€ 3.680.130,04</b>	<b>€ 91.475.082,99</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>
<b>Oneri a regime</b>							
Art. 31		€ 2.000.000,00				€ 2.000.000,00	

\* Si tratta di rimodulazioni di spese orizzontali in base al cronoprogramma.

### 6.5.18 L.R. 24 dicembre 2021, n. 51

La l.r. n. 51/2021 *“Misure di sostegno a favore delle associazioni pro-loco anno 2021 a seguito dell'emergenza da COVID-19”* è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 dicembre 2021, n. 107, consta di n. 14 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

Nella relazione illustrativa, allegata alla proposta di legge, è precisato che l'intervento normativo interviene *“sulla legge regionale 9 aprile 2015, n. 46 (Disciplina delle iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie. Abrogazione della l.r. 26/2001) per prevedere, attraverso l'inserimento di un apposito capo, una serie di attività e di eventi finalizzati alla costruzione delle politiche regionali del futuro in ambito economico, sociale e culturale. A seguito di tale intervento normativo, la struttura della l.r. 46 del 2015 appare divisa in due titoli, il primo dei quali, ovvero il Titolo I, ingloba la disciplina relativa alle iniziative già previste – feste, celebrazioni, premi – e disciplinate dalla normativa che si modifica, e il titolo II che introduce le iniziative relative a Toscana 2050. Il Consiglio regionale, infatti, intende promuovere la ricerca e l'innovazione per garantire lo sviluppo sostenibile e favorire l'individuazione di strumenti utili a valutare l'impatto sulle generazioni future delle scelte e delle azioni seguite in campo economico, sociale e culturale”*.

Sotto il profilo della *“morfologia giuridica”*, l'onere derivante dalle iniziative di cui al Titolo II della l.r. n. 51/2021 consiste in un contributo a fondo perduto *una tantum* di parte corrente, autorizzato da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (i.e., 250.000,00 euro), considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2021). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, esso presenta le caratteristiche proprie del *“fattore legislativo”*. Tale qualificazione trova pieno riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 13 della l.r. n. 51/2021 quantifica l'onere derivante dall'attuazione della legge in euro 50.000,00 euro per ciascuna annualità 2022, 2023 e 2024, rinviando la quantificazione degli oneri a regime al bilancio di previsione del Consiglio regionale. Nella relazione tecnico-finanziaria è esposta la metodologia seguita per la stima dell'onere.

Tali oneri sono coperti mediante l'utilizzo di somme liberate a seguito dell'abrogazione delle norme istitutive del premio regionale intitolato a Giovanni da Verrazzano. Più nel dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria precisa che *“le risorse stanziare nel bilancio del Consiglio 2022-2023-2024 per le iniziative di cui al Titolo II della legge pari a euro 50.000 per ciascun esercizio, derivano*

dalla corrispondente abrogazione disposta all'articolo 9 riguardo al capo V, articoli 6 e 7 comma 1 lett f) inerente "Premio regionale Giovanni da Verrazzano – Eccellenze toscane della legge regionale Toscana 46/2015" che conseguentemente non trova più il relativo finanziamento pari ad euro 50.000,00 nel bilancio previsionale del Consiglio 2022-2023- 2024. Risorse, quest'ultime, naturalmente non impegnate sul bilancio pluriennale".

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

L.R. n. 51	Oneri espressi	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2021</b>							
Art. 11 e 12	SI	€ 50.000,00		€ 50.000,00			
<b>Anno 2022</b>							
Artt. 11 e 12	SI	€ 50.000,00		€ 50.000,00			
<b>Anno 2023</b>							
Artt. 11 e 12	SI	€ 50.000,00		€ 50.000,00			
<b>Totale 2021-2023</b>		<b>€ 150.000,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 150.000,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>	<b>€ 0,00</b>
<b>Oneri a regime</b>							
Artt. 11 e 12						x	

### 6.5.19 L.R. 28 dicembre 2021, n. 53

La l.r. n. 53/2021 "Norme per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore in Toscana" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 29 dicembre 2021, n. 108, consta di n. 12 articoli ed è corredata dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnico-finanziaria.

In attuazione del d. lgs. n. 117/2017 (c.d. Codice del Terzo settore) e ai sensi del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 15 settembre 2020 ("Definizione delle procedure di iscrizione degli enti, delle modalità di deposito degli atti, delle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione del Registro unico nazionale del Terzo settore"), l'intervento legislativo disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Registro unico nazionale del Terzo settore (d'ora in poi anche RUNTS).

A tal fine, la l.r. n. 53/2021: i) prevede l'individuazione - da parte del direttore della direzione regionale designata dalla Giunta regionale come competente in materia di Enti del Terzo settore - della struttura regionale indicata come "Ufficio regionale del Registro unico nazionale del

*Terzo settore*” ai sensi dell’art. 45 del d.lgs. n. 117/2017 (art. 2) e l’assegnazione delle risorse umane economiche e strumentali necessarie all’esercizio della funzione; *ii*) disciplina le funzioni del RUNTS, ai sensi dell’art. 53, co. 2 del d.lgs. n. 117/2017, nonché i compiti dei Comuni capoluogo e della Città metropolitana (artt. 3, 4 e 5); *iii*) prevede le attività di controllo e coordinamento (artt. 6, 7 e 8); *iv*) detta disposizioni per la gestione della trasmigrazione dei dati dai registri regionali esistenti al RUNTS (art. 9) e modifiche all’art. 4 della l.r. n. 22/2015 (art. 10).

In via preliminare, occorre precisare che la l.r. n. 53/2021 risulta neutrale sotto il profilo finanziario con riguardo alle previsioni di cui agli artt. 7 *“Coordinamento, unificazione e trasformazione delle fondazioni”*, 10 *“Modifica dell’articolo 4 della l.r. 22/2015”*, 11 *“Relazione di cui all’articolo 95 del d.lgs. 117/2017. Invio al Consiglio regionale”*, e 8, comma 2, *“Controllo sugli enti del terzo settore”*. Difatti, gli artt. 7, 10 e 11 recano previsioni a carattere meramente regolatorio; per l’art. 8, comma 2, invece, la relazione tecnica precisa che l’attuazione della disposizione non ricade sul bilancio regionale in quanto l’eventuale coinvolgimento dei soggetti ex art. 93, comma 5, del D. lgs. n. 117/2017 è subordinato all’emanazione di uno specifico Decreto da parte del Ministero del Lavoro e Politiche sociali e sarà finanziato con i trasferimenti statali ex art. 96 del Codice del Terzo Settore che verranno messi a disposizione direttamente dei soggetti del Terzo settore accreditati.

Parimenti non onerosa è classificata la previsione ex art. 5 *“Organizzazione telematica”* (cfr. art. 12, comma 2, l.r. n. 53/2022). Nella relazione tecnico-finanziaria è precisato *“dal presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri in quanto la piattaforma informatica per la gestione del RUNTS è messa a disposizione dallo Stato. Per l’eventuale adeguamento alle esigenze organizzative regionali si provvede con le risorse disponibili a legislazione vigente per euro 65.271,00 di cui euro 52.217,00 sul cap. 22202, Missione 12 Programma 08 Titolo 2 del bilancio di previsione 2021/2023 ed euro 13.054,00 sul cap. 22203, Missione 12 Programma 08 Titolo 1 del bilancio di previsione 2021/2023”*.

In sede istruttoria (nota prot. n. 4910/2022), il Magistrato istruttore osservava che i potenziali oneri finanziari derivanti dalla previsione sembrerebbero essere dovuti alla necessità di apportare eventuali adeguamenti della piattaforma alle esigenze organizzative regionali (i.e., spese di adeguamento al fabbisogno). Sul punto, in sede istruttoria veniva riscontrato che la relazione tecnico-finanziaria non dava contezza, con adeguato iter motivazionale, della

metodologia di stima impiegata; tale operazione costituisce l'antecedente logico-giuridico per la corretta individuazione della copertura dell'onere.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *“L'art. 5 della LR 53/2021 è stato indicato come “non oneroso” in quanto come esplicitato nella relazione tecnica la piattaforma è messa a disposizione dello Stato a cui fanno carico anche tutte le relative le spese. Poiché la Regione, alla data di approvazione della proposta di legge da parte della giunta, aveva già avviato una procedura di spesa per affidare alcuni limitatissimi servizi di adeguamento alle esigenze organizzative regionali, si è ritenuto di farne menzione nella relazione. Tuttavia, trattandosi di un'attività di spesa che si collocava precedentemente all'avvio del RUNTS come disciplinato dalla LR 53/2021, la Regione ha ritenuto di non dover fornire informazioni specifiche su tali servizi di adeguamento”*.

Devono, invece, ritenersi onerose le previsioni di cui agli artt. 2 *“Ufficio regionale del Registro unico nazionale del Terzo settore”*, 3 *“Funzioni dell'Ufficio regionale del Registro unico nazionale Terzo settore”*, 4 *“Compiti dei Comuni capoluogo di provincia e della Città metropolitana”*, 6 *“Controllo e vigilanza sulle fondazioni del Terzo settore”*, 8, co. 1, *“Controllo sugli enti del Terzo settore”* e 9 *“Disposizioni sulla trasmigrazione dei dati al RUNTS”* della citata legge regionale.

Sotto il profilo della morfologia giuridica, l'attuazione di tali previsioni dà luogo ad una pluralità di oneri riconducibili a due categorie. A tal fine, le previsioni legislative onerose devono essere esaminate unitamente alle precisazioni esposte nella relazione tecnica.

Più in dettaglio, gli oneri derivanti dall'attuazione delle funzioni e compiti di cui agli artt. 2, 3, 6, 8 co. 1, e 9 si identificano con la spesa di personale funzionale a garantire lo svolgimento delle attività di cui ai predetti articoli. Tali oneri, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009, presentano le caratteristiche proprie dell'“onere inderogabile”, in quanto trattasi di spese per il pagamento degli stipendi (*cfr.* relazione tecnica); diversamente, quelli discendenti dall'attuazione dell'art. 4 devono ritenersi ascrivibili alla categoria *“fattori legislativi”*, in quanto trattasi di spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa e il periodo di iscrizione in bilancio.

Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa che la l.r. n. 53/2021 *“prevede spese a carattere obbligatorio di parte corrente che definiscono l'attività e gli stanziamenti regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (art.*

13, comma 1, lett. c, l.r. 1/2015)”, ulteriormente distinguendo tra “*spese a carattere obbligatorio (Diritti soggettivi e altri oneri inderogabili)*” e “*automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)*”.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dovere effettuare alcune precisazioni. Nessuna osservazione deve essere formulata in merito alla classificazione degli oneri come “*spese a carattere obbligatorio*”; per quanto, invece, concerne la qualificazione come “*automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)*” è d’uopo precisare, in primo luogo, la non assimilabilità delle fattispecie “*automatismi di spesa*” e “*spese di adeguamento al fabbisogno*”. Difatti, confluiscono nella prima categoria le leggi che determinano l’entità delle attività amministrative, rendendo, per l’effetto, meramente consequenziale l’ammontare della spesa (i.e., leggi istitutive di automatismi di spesa). Il prototipo di tale tipologia sono le leggi che riconoscono a specifici soggetti il diritto ad ottenere dall’amministrazione prestazioni finanziarie il cui importo è da esse direttamente determinato o comunque reso determinabile. In tali ipotesi, la realizzazione della spesa è doverosa per la stessa amministrazione; parimenti doverosa, è la sua iscrizione in bilancio. Diversamente, le spese di adeguamento al fabbisogno rappresentano una categoria residuale, costituita dagli oneri diversi da quelli ricadenti nei “*fattori legislativi*” e negli “*oneri inderogabili*”.

Alla luce delle considerazioni che precedono, pertanto, il Collegio osserva come le spese di adeguamento al fabbisogno non possano essere considerate come una sottospecie della categoria “*oneri inderogabili*” (o spese a carattere obbligatorio). Ciò anche in ragione dei potenziali effetti che tale assimilazione morfologica rischia di produrre sulle scelte di classificazione delle previsioni onerose. A titolo meramente esemplificativo, la riconduzione di taluni oneri nell’alveo della categoria “*spesa obbligatoria*”, anche al di fuori della nozione legislativa, rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 53/2021/RQ).

Ad ogni modo, come si evince anche dall’esame complessivo della Relazione tecnico-finanziaria, la qualificazione morfologica effettuata dal legislatore regionale appare sostanzialmente in linea con la ricostruzione operata da questa Corte. La parziale differenza - come più volte rilevato nella presente Relazione nonché nella deliberazione n. 53/2021/RQ di questa Sezione - riflette la circostanza che la l.r. n. 1/2015 prevede una diversa articolazione

delle tipologie di spese, rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21, c. 5, della l. n. 196/2009.

In merito alla quantificazione, l'art. 12 della l.r. n. 53/2021 stima gli oneri derivanti dall'attuazione delle previsioni onerose di quest'ultima in euro 1.500.000,00 per ciascuno degli anni 2022 e 2023. La clausola di copertura degli oneri è riferita, pertanto, alla somma degli effetti finanziari dei diversi articoli.

Il Collegio osserva che tale fenomeno (unica indicazione di copertura per più articoli), oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare anche in contrasto con la legge di contabilità, la quale prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non si può escludere la dequalificazione della spesa, in assenza dell'indicazione delle quote di oneri di egual natura. Ad ogni modo, nella relazione tecnico-finanziaria è possibile rinvenire la scomposizione delle norme con effetti finanziari tra oneri inderogabili e fattori legislativi.

Più in dettaglio, con riguardo alla prima categoria (ossia, oneri ex artt. 2, 3, 6, 8, c. 1, e 9) la relazione tecnico-finanziaria fornisce una sommaria esposizione dei criteri di calcolo e della metodologia di stima impiegata; difatti, tale documento si limita a precisare che *“Per l'attuazione di quanto previsto da tali articoli è stata stimata una spesa di 800.000,00 euro per gli anni 2022 e 2023 (omissis). Infatti, nella fase iniziale risulta necessario potenziare il personale regionale già impiegato nelle attività relative al registro con ulteriori unità di personale fino un massimo di 20 unità in totale. (omissis) negli anni 2022 e 2023 occorre provvedere alle attività di trasmigrazione dei dati e di avvio del Runts le quali comporteranno la necessità di uniformare la metodologia di lavoro a livello regionale e monitorare l'opera dei Comuni, svolgendo altresì funzioni di assistenza ai Comuni stessi ed agli Enti del terzo settore per un funzionamento omogeneo e condiviso del modello operativo nella fase, molto impegnativa, della messa a regime del Runts. Il lavoro comporterà la presa in carico di circa 10.000 posizioni individuali relative agli Enti del terzo settore iscritti al Runts, per i quali sarà necessario un sostegno ed un accompagnamento individuale per il soddisfacimento del debito informativo e del popolamento della piattaforma Runts. Tenuto conto di un costo unitario per unità di personale di 40.000,00 euro, ne deriva per gli anni 2022 e 2023 una spesa prevista di 800.000,00 annui (omissis).*



Sul punto, in sede istruttoria (nota *prot.* n. 4910/2022), il Magistrato istruttore osservava che dall'esame della relazione tecnica-finanziaria il fabbisogno di personale, stimato in 20 unità, sembrerebbe essere stato apoditticamente determinato, non essendo stata esplicitata la metodologia di stima. Parimenti, la quantificazione dell'onere annuale in euro 800.000,00 risulta dovuta ad una previsione di spesa, pari a 40.000,00 per unità di personale, non sorretta da un'adeguata istruttoria. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria non contiene alcuna informazione in ordine, tra le altre, alla tipologia di figura professionale necessaria allo scopo, al suo inquadramento normativo-economico e al carattere - determinato o indeterminato - dell'impiego. La presenza di tali elementi avrebbe consentito di quantificare in modo più attendibile l'onere finanziario. Al riguardo, appare utile rammentare che la spesa per il pagamento degli stipendi rientra nella categoria degli oneri inderogabili e, in quanto tale, deve essere obbligatoriamente sostenuta; sicché, eventuali criticità nel procedimento di determinazione dell'onere finanziario possono riversarsi con effetti pregiudizievoli sull'esecuzione del bilancio gestionale.

Al riguardo, la Giunta regionale (nota *prot.* n. 5038/2022) ha precisato che *“La relazione tecnica evidenzia la necessità di rafforzare il personale regionale già impiegato nelle attività relative al terzo settore di 9 unità di aggiuntive di categoria C con un costo unitario di 40.000,00 euro così quantificato dall'ufficio competente in materia di personale. Nella fase iniziale, in cui la Regione dovrà garantire la trasmigrazione di più di 9.000 posizioni, alle 9 unità suddette si aggiungeranno quelle già impiegate negli uffici regionali relativamente al terzo settore fino a un complessivo di 20 unità. Poiché il personale già impiegato non costituisce una vera e propria spesa aggiuntiva, la Regione non ha ritenuto necessario indicare nella relazione maggiori dettagli. Le 9 unità aggiuntive saranno assunte a tempo indeterminato in coerenza con la natura della funzione. La forma contrattuale non è stata indicata in quanto la Regione ha ritenuto che non potesse influenzare la quantificazione, che è in ogni caso corretta”*.

In ordine invece, all'onere a regime, la relazione tecnico-finanziaria prevede una stima pari a 360.000,00 annui a decorrere dal 2024. Più in dettaglio, la documentazione finanziaria precisa *“A partire invece dal 2024, una volta entrata a regime la gestione del registro, per l'esercizio delle funzioni tecnico/amministrative, contabili e di controllo potranno essere dedicate un numero inferiore di persone, in numero non superiore a 9 unità di categoria C e quindi per una spesa totale di 360.000,00 euro a partire dal 2024”*. Dall'esame di tale inciso sembrerebbe evincersi l'inquadramento normativo-economico del personale da assumere (i.e., categoria C); parimenti a quanto già

osservato per gli oneri inderogabili riferiti alle annualità 2022-2023, la relazione tecnico-finanziaria non contiene alcuna informazione aggiuntiva in merito alla tipologia al carattere - determinato o indeterminato - dell'impiego. L'esplicitazione di tale elemento avrebbe consentito, come già rilevato, di quantificare in modo più attendibile l'onere finanziario; ciò anche in ragione della specifica categoria di oneri che viene in rilievo (i.e., spesa di personale). Con riguardo alla seconda categoria di oneri finanziari (ossia, oneri ex art. 4), in sede istruttoria (nota prot. n. 4910/2022), il Magistrato istruttore osservava che la relazione tecnico-finanziaria non forniva una dettagliata esposizione dei criteri di calcolo o della metodologia di stima impiegata; difatti, tale documento si limita a precisare che *“Per le attività da svolgersi da parte dei Comuni Capoluogo e dalla Città Metropolitana di Firenze è stato quantificato un fabbisogno di 700.000,00 euro annui a titolo di contributo a partire dall'annualità 2022. Tale somma deriva da una quota fissa di euro 400.000,00 annui, suddivisa in parti uguali tra i 10 soggetti istituzionali e una quota variabile di euro 300.000,00 da distribuire tra gli stessi soggetti. Per la stima della parte fissa si è fatto riferimento agli attuali trasferimenti annui previsti (ex legge 22/2015) per la gestione del registro regionale del Volontariato, ai sensi della l. r. 29/1993, del registro regionale delle associazioni di promozione sociale, ai sensi della l. r. 42/2002 e del registro regionale delle cooperative sociali, ai sensi della l. r. 58/2018. In particolare, si tratta di euro 40.000 per ciascuna delle 10 articolazioni territoriali che corrispondono ai 9 Comuni capoluogo ed alla Città metropolitana di Firenze per garantire una quota base fissa grazie alla quale assicurare il funzionamento minimo dell'ufficio con almeno una unità di personale a tempo pieno. La quota variabile di euro 300.000,00 è stata calcolata prevedendo in media il riconoscimento a ciascun ente di 30.000 euro annui considerato che rispetto alla situazione attuale è ragionevole attendersi un maggior carico di lavoro per gli enti e la necessità di ulteriormente potenziare gli uffici dedicati con - in media - una ulteriore unità di personale non esclusivamente dedicata a questa funzione”*.

Sul punto, il Magistrato istruttore osservava, in primo luogo, che le leggi regionali che producono effetti finanziari innovativi *“a carico (omissis) della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite”* devono essere corredate da un'adeguata istruttoria tesa a quantificare, in modo attendibile, l'onere finanziario derivante dall'attribuzione delle nuove competenze ad altra amministrazione pubblica, utilizzando a tal fine le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della l. n. 196/2009 (cfr. art. 19, comma 2, l. n. 196/2009). Gli esiti di tale analisi devono confluire nella relazione tecnico-finanziaria.

Nella legge *de qua*, dall'esame della relazione tecnico-finanziaria non sembrerebbero rinvenibili tali elementi; difatti, l'attribuzione delle nuove funzioni in capo ai nove Comuni capoluogo e alla Città metropolitana di Firenze non appare essere corredata di un'adeguata analisi quantitativa sugli oneri finanziari, a carico dei bilanci degli enti locali, derivanti dal conferimento delle competenze ex art. 4. La quantificazione degli oneri appare essere stata effettuata secondo un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il quantum massimo erogabile (pari a 400.000,00 euro per la quota fissa ed euro 300.000,00 per la quota variabile), l'importo del contributo (pari a 40.000,00 euro per la quota fissa e 30.000,00 euro per la quota variabile) spettante a ciascun ente (ossia, nove Comuni capoluogo e la Città metropolitana di Firenze) viene determinato a cascata.

Inoltre, per la quantificazione dell'intero contributo (parte fissa), pari a euro 400.000,00, il legislatore regionale utilizza un criterio storico, assumendo a riferimento i trasferimenti annui previsti per la gestione di specifici registri regionali; l'ammontare totale viene poi ripartito in ragione dei dieci destinatari del contributo.

L'analisi quantitativa condotta sulla base della predetta metodologia, pur potendo fornire utili elementi nella stima degli oneri finanziari, non può essere assunta a parametro esclusivo di analisi. Inoltre, la quantificazione degli oneri finanziari effettuata non appare correlata ad assicurare l'esercizio delle nuove funzioni, ma sembrerebbe essere limitata a *"garantire una quota base fissa grazie alla quale assicurare il funzionamento minimo dell'ufficio con almeno una unità di personale a tempo pieno"*. In tal modo, il fabbisogno di una unità di personale sembrerebbe essere stato apoditticamente determinato, non essendo l'esito di un processo valutativo accurato sull'impatto finanziario della previsione onerosa introdotta sui bilanci degli enti locali interessati.

Per quanto, invece, concerne la quantificazione dell'intero contributo (parte variabile), pari a euro 300.000,00, lo stesso è stato calcolato *"prevedendo in media il riconoscimento a ciascun ente di 30.000 euro annui considerato che rispetto alla situazione attuale è ragionevole attendersi un maggior carico di lavoro per gli enti e la necessità di ulteriormente potenziare gli uffici dedicati con - in media - una ulteriore unità di personale non esclusivamente dedicata a questa funzione"* (cfr. *Relazione tecnico-finanziaria*). Parimenti a quanto già esposto in ordine alla quantificazione della quota fissa del contributo, l'analisi non appare essere approfondita.

Al riguardo, si osserva che la correttezza del procedimento di quantificazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come autorizzazione massima di spesa; in tal caso, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto dell'esatto fabbisogno derivante dall'attribuzioni di nuove funzioni non solo appare essere in contrasto con la previsione ex art. 19, comma 2, della l. n. 196/2009, ma può altresì preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato, vanificando in tal modo le insufficienti risorse inizialmente allocate (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, n. 8/2021/SEZAUT/INPR; Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 53/2021/RQ).

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *“Prima della LR 53/2021 i nove Comuni capoluogo e la Città metropolitana di Firenze già esercitavano funzioni in materia di terzo settore ricevendone il relativo finanziamento a carico della LR 22/2015. Per effettuare la quantificazione del finanziamento complessivo di 700.000 euro la Regione ha proceduto pertanto in primo luogo ad effettuare una ricognizione dei finanziamenti già assicurati per l'esercizio della funzione a legislazione vigente. Tale ricognizione ha condotto all'individuazione di un importo di 400.000,00 euro che la Regione ha ritenuto di dover assicurare anche in futuro facendolo divenire la c.d. “quota fissa”. In secondo luogo, è stato valutato che lo svolgimento dei compiti, alla luce della modifica normativa, avrebbe richiesto un aumento dei carichi di lavoro non per tutti gli enti omogeneo. In particolare, la Regione ha ritenuto non necessario arrivare a garantire un totale raddoppio del personale necessario, poiché in alcuni contesti il carico di lavoro è più ampio con la necessità di un'ulteriore unità di personale a tempo pieno e, in altri, il carico di lavoro più basso può essere garantito con una unità di personale aggiuntiva a tempo parziale. Ipotizzando una spesa di 30.000,00 ad ente, è stata quantificata la spesa complessiva di 300.000,00 euro da ripartirsi tra gli enti (in ragione del richiamato diverso carico di lavoro) in proporzione alla popolazione e al numero di enti del terzo settore iscritti in ciascuna articolazione territoriale del RUNTS. Si ritiene pertanto che le funzioni degli enti locali siano state adeguatamente rafforzate”*.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio osserva che, ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, queste ultime - ove producano effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali ex art. 19, comma 2 della l. n.

196/2009 e nel consolidato delle loro risultanze - non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non suffragata da adeguata relazione tecnica (cfr. *ex plurimis* Corte costituzionale sentenze n. 10/2016 e n. 181/2015). Nel caso di specie, le precisazioni fornite dalla Regione non sono risultate comunque sufficienti a chiarire, con adeguato grado di dettaglio, le modalità seguite nel procedimento di quantificazione degli oneri.

In ordine alla copertura degli oneri per gli esercizi 2022 e 2023, l'art. 12, comma 1, statuisce:

*“Al finanziamento dei maggiori oneri relativi alle funzioni amministrative di avvio e gestione del Registro unico nazionale del Terzo settore, stimati in euro 1.500.000,00 per ciascuno degli anni 2022 e 2023, si fa fronte con le risorse a tal fine destinate alla Regione Toscana ai sensi di quanto previsto dall'articolo 53, comma 3, del d.lgs. 117/2017 a valere sugli stanziamenti della Missione 12 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, Programma 08 “Cooperazione e associazionismo”, Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2021/2023”.*

Nella relazione tecnico-finanziaria viene precisato che la copertura “... è assicurata: 1) da un lato per il fatto che lo Stato ha previsto un trasferimento a favore delle Regioni che risulta congruo rispetto al fabbisogno finanziario per l'esercizio della funzione disciplinata nella presente proposta di legge; 2) dall'altro per il fatto che i trasferimenti a favore dei comuni capoluogo previsti dalla legge 22/2015 cesseranno per essere riassorbiti nel finanziamento complessivo garantito dai fondi nazionali”. In merito al punto 1), viene ulteriormente precisato che “... il Codice del Terzo settore (D. lgs 117/2017) stabilisce (articolo 53, comma 3) che “le risorse necessarie a consentire l'avvio e la gestione del Registro unico nazionale del Terzo settore sono stabilite in 25 milioni di euro per l'anno 2018, in 20 milioni di euro per gli anni 2019 e 2020, in 14,7 milioni di euro per l'anno 2021 e in 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, da impegnare per l'infrastruttura informatica nonché per lo svolgimento delle attività di cui al presente titolo e di cui all'articolo 93, comma 3, anche attraverso accordi ai sensi dell'articolo 15 della legge 9 agosto 1990, n.241 con le Regioni e le Province autonome, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”. In ragione di ciò la Toscana ha beneficiato – per l'anno 2018 - di euro totali 1.467.135,00 (300.000,00 quota fissa, 1.167.135,00 quota variabile equivalente a circa il 7,7% del totale variabile) su un totale nazionale di euro 21.218.000,00. Nel 2019 e 2020 il decreto ministeriale ha previsto per la Toscana euro 818.039,00 per l'anno 2019 su un totale nazionale di euro 13.000.000,00 (300.000,00 quota fissa, 518.039,00 di quota variabile equivalente a circa il 7,7% della quota variabile totale), ed euro 1.591.232,00 per l'anno 2020 (300.000,00 quota fissa e 1.291.232,00 quota variabile equivalente a circa il 7,7% della quota variabile totale) su un totale nazionale di euro 23.000.000,00. Tali somme sono state già incassate e sono disponibili per euro 3.411.135,00 nei pertinenti capitoli della Missione 12

*Programma 08 Titolo 1 “Spese correnti” del bilancio di previsione 2021/2023. ... Pertanto, le maggiori spese per 3.000.000,00 di euro nel periodo 2022/2023, sono completamente coperte dai trasferimenti statali già incassati e disponibili sul bilancio regionale. Ai sensi dell’art. 51 del D.lgs. 118/2011 la Giunta regionale provvederà, successivamente all’approvazione della proposta di legge, ad articolare gli stanziamenti tra le varie annualità secondo il cronoprogramma di spesa.”*

Ciò premesso, in sede istruttoria (nota prot. 4910/2022), il Magistrato istruttore manifestava perplessità sull’utilizzo, a copertura, dei trasferimenti ex art. 53, comma 3, del Codice del terzo settore in ragione della circostanza che tali risorse sembrerebbero essere vincolate per *“l’infrastruttura informatica nonché per lo svolgimento delle attività di cui al presente titolo e di cui all’articolo 93, comma 3, anche attraverso accordi ai sensi dell’articolo 15 della legge 9 agosto 1990, n.241 con le Regioni e le Province autonome, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”*; in tale capoverso e dall’esame della relazione illustrativa, allegata al Codice del terzo settore, non sembrerebbero, invece, essere incluse le spese di personale.

Sul punto, la Giunta regionale (nota prot. n. 5038/2022) ha precisato che *“Il codice del terzo settore prevede che il finanziamento sia finalizzato a “l’infrastruttura informatica nonché per lo svolgimento delle attività di cui al presente titolo e di cui all’articolo 93, comma 3, anche attraverso accordi ai sensi dell’articolo 15 della legge 9 agosto 1990, n.241 con le Regioni e le Province autonome, previa intesa in sede di Conferenza Stato Regioni”. Al riguardo si evidenzia che l’infrastruttura informatica è messa disposizione da parte del governo centrale in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La norma citata prevede anche che le risorse siano finalizzate alle “attività di cui al presente titolo e di cui all’art. 93, comma 3, ...”. Tali attività si sostanziano in processi di tipo amministrativo che richiedono l’impiego di personale o il ricorso a servizi esterni. Pertanto, i trasferimenti statali non possono non essere destinati anche al finanziamento della spesa di personale”*.

In merito alla copertura degli oneri a regime, l’art. 12, comma 3, statuisce: *“Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio”*. Più in dettaglio, la relazione specifica che *“A regime i maggiori oneri derivanti dalla proposta di legge sono stimati in 1.060.000,00 euro annui a partire dal 2024 cui si farà fronte con i trasferimenti statali. Come è evidente ci sono stati scostamenti (superiori ed inferiori) tra le somme previste all’art. 53 del Codice del Terzo Settore e quelle realmente assegnate alle regioni. Tuttavia, possiamo osservare che per la Toscana, oltre alla quota fissa annuale di euro 300.000,00, è stata finora riconosciuta una quota variabile standard intorno al 7,7% del totale (variabile) stanziato. ... Considerato che la norma prevede che, a decorrere dal 2022, la somma totale stanziata sarà pari a euro 20.000.000,00 si può stimare per la Toscana un totale di circa euro*

1.350.000,00 annui di cui euro 300.000,00 di quota fissa e circa euro 1.050.000,00 di quota variabile (7,7% del totale variabile). Considerato che il funzionamento a regime dell'Ufficio regionale del Runts, prevede una spesa annua di euro 700.000,00 per i Comuni Capoluogo e la Città metropolitana di Firenze ed una spesa di personale regionale aggiuntivo di 360.000,00 e che a quest'ultima potrà aggiungersi la rendicontazione della spesa di personale già in servizio nella Direzione regionale presso cui l'ufficio del RUNTS è collocato fino ad ulteriori 300.000,00 euro, ne deriva che il trasferimento di risorse annuali a regime da parte del Ministero può ritenersi congruo. I trasferimenti statali per l'operatività del RUNTS saranno iscritti in bilancio, sulla base dei decreti annuali di riparto, con deliberazione della Giunta regionale ai sensi dell'art. 51 del D.lgs. 118/2011. Al fine di assicurare una copertura finanziaria stabile e indipendente dalle tempistiche di riparto dei trasferimenti statali, la spesa per il personale aggiuntivo a regime (360.000,00 euro annui) sarà anticipata con risorse regionali attingendo ai risparmi di cui al punto 2). Tali risparmi, come accennato più sopra, sono infatti quantificati in 400.000,00 euro annui e fanno riferimento agli attuali trasferimenti previsti (ex legge 22/2015) per la gestione del registro regionale del Volontariato, ai sensi della l. r. 29/1993, del registro regionale delle associazioni di promozione sociale, ai sensi della l. r. 42/2002 e del registro regionale delle cooperative sociali, ai sensi della l. r. 58/2018. Le risorse in oggetto sono disponibili sul capitolo 11248, Missione 18, Programma 01, Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2021/2023".

Tali precisazioni appaiono in linea con quanto previsto dall'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118/2011 in base al quale: "le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa".

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sia in punto di quantificazione sia di copertura degli oneri, risulti tendenzialmente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. ed alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. 196/2009. Si richiama, in particolare, l'attenzione sulla necessità che la quantificazione dell'onere sia l'esito di un processo accurato di stima degli effetti finanziari della disposizione sul bilancio regionale, senza tradursi in un mero importo apoditticamente

determinato; ciò finirebbe, infatti, per svilire la funzione propria dell'esercizio di quantificazione richiesto dal legislatore.

L.R. n. 53	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Modalità di copertura				Oneri non coperti
			Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
<b>Anno 2022</b>							
Artt. 2, 3, 6, 8 co. 1, e 9	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 4	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
<b>Anno 2023</b>							
Artt. 2, 3, 6, 8 co. 1, e 9	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 4	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
<b>Totale 2021-2023</b>		<b>€ 3.000.000,00</b>			<b>€ 3.000.000,00</b>		
<b>Oneri a regime</b>							
Artt. 2, 3, 6, 8 co. 1, e 9	SI	€ 360.000,00				€ 360.000,00	
Art. 4	SI	€ 700.000,00				€ 700.000,00	



