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 APPROVATE NELL'ANNO 2025




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 APPROVATE NELL'ANNO 2025

Magistrato Istruttore ed Estensore: dott.ssa Anna Peta

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

L'editing è stato curato da: Sig.ra Michela Battistini

INDICE

Deliberazione n. 143/2026/RQ I
Sintesi e principali conclusioni 1
1. Premessa 14
2. Il principio di copertura finanziaria 16
3. La disciplina generale di riferimento in tema di copertura delle leggi di spesa 18
3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari 18
3.2 La quantificazione degli oneri finanziari associati ai provvedimenti legislativi 21
3.3 I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale 26
4. Giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi onerose 30
5. Il principio di copertura nell'ordinamento legislativo e contabile della Regione Toscana 33
6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2025 47
6.1 Oggetto e modalità del controllo 47
6.2 Oneri delle leggi di spesa con impatto sul bilancio regionale: un'analisi dei dati. 48
6.3 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate 56
6.4 Le leggi non onerose 64
6.5 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni 68

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Maggiori spese: incidenza delle singole missioni sul totale dell'anno. 56
Tabella 2 – Leggi non onerose: elenco. 64

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 – Andamento della produzione legislativa regionale nel periodo 2020-2025 49
Grafico 2 - Distribuzione percentuale dei maggiori oneri per anno di riferimento (2025-2027) 50
Grafico 3 - Distribuzione dei maggiori oneri per legge di spesa con impatto sul bilancio della Regione Toscana (2025-2027) 51
Grafico 4 - Classificazione economica delle maggiori spese (2025-2027). 52
Grafico 5 – Maggiori spese per anno e categoria economica: in valore assoluto 52
Grafico 6 – Maggiori spese per anno e categoria economica: in percentuale degli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione. 53
Grafico 7 - Classificazione per missioni del bilancio regionale delle maggiori spese (2025-2027). 55
Grafico 8 – Distribuzione percentuale delle tipologie di coperture utilizzate per oneri (triennio 2025-2027) 57
Grafico 9 – Mezzi di copertura: composizione nel periodo 2020-2025. 57

Grafico 10 – Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati a copertura di oneri aggiuntivi nel triennio 2025-2027. 59

Grafico 11 – Leggi non onerose e clausola di neutralità finanziaria nel periodo 2020-2025..... 66

Grafico 12 – Leggi non onerose e relazione tecnico-finanziaria nel periodo 2020-2025..... 67

Deliberazione

Deliberazione n. 143/2026/RQ

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Primo Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 9 luglio 2026;

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. 17/2025 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. 3739/2026) e le note di risposta del Consiglio regionale (*prot*. n. 4117/2026 e n. 4126/2026) e della Giunta regionale (*prot*. n. 4195/2026);

VISTO lo schema di Relazione sulle tipologie delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Toscana adottate nell'anno 2025, approvato, in via preliminare, dal Collegio nella Camera di consiglio del 30 giugno 2026 e trasmesso, in pari data, ai vertici regionali con nota del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana (*prot*. n. 4614/2026);

TENUTO CONTO delle note scritte depositate dal Consiglio regionale in data 6/7/2026 (*prot*. n. 4854/2026) e dalla Giunta Regionale in data 6/7/2026 (*prot*. n. 4867/2026);

VISTA l'ordinanza n. 22/2026 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 approvate nell'anno 2025*".

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, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 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, comma 8, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 9 luglio 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Anna Peta	Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)	(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 17 luglio 2026.
Il funzionario preposto al Servizio di Supporto
Cristina Baldini
(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, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 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, con l'obiettivo di dare maggiore effettività al principio di copertura sancito dall'art. 81 della Costituzione, a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali.

Una legislazione onerosa che contempli adeguate forme di copertura costituisce il presupposto per la sana gestione finanziaria, assicurando che le scelte politiche adottate dall'organo consiliare 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 di programmazione n. 4/2021/INPR, n. 67/2022/INPR, n. 89/2023/INPR, n. 100/2025/INPR e n. 50/2026/INPR di questa Sezione, la presente Relazione viene redatta in coerenza temporale con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Toscana. In una visione unitaria delle funzioni di controllo assegnate alla magistratura contabile, infatti, le valutazioni in merito ad eventuali squilibri 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 2025 il numero di leggi adottate dalla Regione Toscana si è leggermente ridotto nel numero complessivo, passando da 53 provvedimenti del 2024 a 51 del 2025. Trattasi comunque di un livello superiore a quello del triennio precedente (2021-2023), ma molto più contenuto rispetto a quanto registrato nel 2020. Nel confronto tra 2025 e 2024 si assiste però ad una diversa composizione tra leggi prive di impatto finanziario e leggi recanti oneri. Le prime scendono da 35 a 22, mentre le seconde aumentano significativamente, passando dalle 10 del 2024 alle 20 del 2025, in entrambi gli anni senza

considerare i provvedimenti legislativi legati al ciclo di bilancio. Si è registrata, quindi, un'inversione del *trend* rilevato nei precedenti esercizi, in cui si era assistito ad una costante contrazione della numerosità dei provvedimenti legislativi onerosi oggetto di adozione in corso d'anno. Il consistente aumento delle leggi onerose nel 2025 appare sintomatico di una riduzione della capacità di programmazione esercitata dalla Regione attraverso il bilancio previsionale, il quale dovrebbe invece rappresentare la fase in cui trovano fisiologica collocazione la maggior parte delle decisioni di spesa.

Dall'esame dei 20 provvedimenti legislativi onerosi, escludendo quindi n. 9 leggi ascrivibili al ciclo di bilancio regionale, sono emersi oneri complessivi, nel triennio 2025-2027, per circa 236,8 milioni, un dato in forte aumento rispetto a quanto rilevato nel 2024 (circa 30,5 milioni), ad ulteriore testimonianza della riduzione della centralità del documento di bilancio nel quadro della programmazione finanziaria regionale. La quota principale degli oneri triennali sopra richiamati è posta a carico del bilancio della Regione Toscana (233,1 milioni), mentre i restanti poco più di 3,6 milioni (1,7 milioni nella rilevazione sul 2024) gravano sul bilancio del Consiglio regionale e sono riconducibili a due sole leggi (l.r. n. 9 del 2025 per 0,2 milioni e l.r. n. 10 del 2025 per 3,4 milioni).

Circoscrivendo l'analisi ai 18[1] provvedimenti legislativi del 2025 con effetti finanziari sul bilancio regionale – comportanti, come specificato, un onere complessivo di 233,1 milioni cumulato nel triennio di previsione 2025-2027 - sono state formulate 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.

Dal punto di vista della distribuzione temporale, i maggiori oneri segnano un andamento flettente. Essi sono prevalentemente imputabili al primo anno dell'orizzonte di previsione; più specificatamente al 2025 si riferisce il 68 per cento del totale degli oneri, mentre al 2026 e al 2027 è ascrivibile, rispettivamente, il restante 22 e 10 per cento.

Guardando all'impatto dei singoli provvedimenti legislativi, nel 2025 si è accentuato il grado di concentrazione della fonte degli oneri riscontrato nei precedenti anni: le prime tre leggi, in termini di dimensione finanziaria, spiegano circa il 96,1 per cento dei nuovi o maggiori oneri, un dato che si attestava all'86,8 per cento nel 2024. Gli effetti finanziari

[1] Sempre senza considerare le 9 leggi riconducibili al ciclo di bilancio regionale.

principali sono dovuti ai 3 provvedimenti legislativi recanti interventi normativi associati alla prima, alla seconda e alla terza variazione al bilancio di previsione 2025-2027: si tratta delle leggi regionali n. 18, n. 23 e n. 45 del 2025 cui è riconducibile, rispettivamente, il 21,4, il 43,1 e il 31,5 per cento degli oneri aggiuntivi. Al di fuori di questa categoria di provvedimenti, possono altresì menzionarsi, per impatto finanziario, le l.r. n. 11 "*Valorizzazione della Toscana diffusa*" e n. 41 "*Norme in materia di piste da sci e impianti di risalita per la fruizione invernale ed estiva della montagna toscana*", ciascuna con un peso intorno all'1 per cento sul totale degli oneri triennali a carico del bilancio regionale.

Sotto il profilo della tipologia di onere, a conferma di quanto già riscontrato nel biennio precedente, pressoché la totalità degli interventi assume la forma di nuove o maggiori spese; le minori entrate ammontano solamente allo 0,2 per cento del totale (poco più di 450 mila euro). Focalizzando l'analisi sulle maggiori spese (232,7 milioni), la distribuzione in base alla classificazione economica mette in evidenza un quadro diverso rispetto al 2024: i nuovi o maggiori oneri sono prevalentemente riconducibili alla spesa in conto capitale (81,7 per cento, 190 milioni su base triennale), mentre alla spesa corrente si riferiscono oneri per 27,5 milioni su base triennale (11,8 per cento); gli ulteriori 15,1 milioni (6,5 per cento del totale triennale) rientrano nella categoria delle spese per incremento di attività finanziarie. Ciò a fronte di un'allocazione del precedente anno che vedeva una ripartizione sostanzialmente paritaria tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

L'articolazione temporale delle nuove o maggiori spese, suddivise per categoria economica di riferimento, ha evidenziato che in tutte le tre categorie di spesa i nuovi o maggiori oneri sono prevalentemente collocati nel 2025, in particolare per quanto concerne le spese in conto capitale, laddove al primo anno si riferiscono 125 dei 190 milioni di maggiori spese triennali.

Nel raffronto con gli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione 2025-2027 è emerso come la legislazione di spesa adottata nel corso del 2025 abbia comportato, nel complesso del triennio, variazioni a margine sostanzialmente contenute rispetto al quadro finanziario a legislazione vigente, per i primi tre titoli della spesa. In totale, nel periodo 2025-2027, l'espansione della spesa legata ai 18 provvedimenti legislativi in esame è stata pari solamente a circa l'1 per cento degli stanziamenti iniziali di bilancio; trattasi di un valore comunque superiore rispetto a quello, molto contenuto, evidenziato nel 2024 (0,1 per cento degli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione di tale annualità). Disaggregando, poi,

l'analisi comparativa nelle singole categorie di spesa, è stato rilevato come l'impatto espansivo determinato dalle leggi adottate in corso d'anno sia più sensibile sul fronte delle spese per incremento di attività finanziarie (titolo III), con un incremento del 16 per cento nel biennio 2025-2026, e sul fronte delle spese in conto capitale, con incrementi del 6 per cento su base triennale: un dato a sintesi di quello del 2025 (11 per cento) e di quello del successivo biennio (nel *range* 3-4 per cento). Sostanzialmente trascurabile, come negli anni passati, la spinta alla spesa corrente derivante dalla legislazione in corso d'anno (ferma allo 0,08 per cento).

In merito alla classificazione per aree di *policy*, i maggiori oneri risultano fortemente concentrati, seppur in misura inferiore a quanto rilevato nel 2024: le prime 4 missioni di bilancio ne assorbono circa il 71,4 per cento (circa il 73,5 per cento nel 2024). Più in dettaglio, la quota preponderante di maggiori spese rientra nella missione 13 "*Tutela della salute*", cui sono state destinate risorse incrementali in corso d'anno per poco meno di 77 milioni (33,1 per cento del totale), sostanzialmente rientranti nel Programma 5 relativo agli investimenti sanitari e per lo più riconducibili agli interventi normativi delle l.r. n. 18 e n. 45 del 2025, ossia ad interventi normativi associati alla prima e terza variazione di bilancio.

Circa 51 milioni (21,9 per cento del totale) sono destinati alla missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*"; essi sono ascrivibili, per il 98,4 per cento del complesso della missione, ai settori "*Industria, PMI e Artigianato*" (Programma 1), nonché, per circa l'1,6 per cento, a quelli "*Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori*" (Programma 2). I maggiori oneri di tale linea di *policy* scaturiscono dalla l.r. n. 23 del 2025, associata alla seconda variazione di bilancio (93,3 per cento), e dalla l.r. n. 45 del 2025 (3,3 per cento), legata alla terza variazione.

Di particolare rilievo, nel corso del 2025, sono stati gli incrementi di spesa dedicati alla missione 10 "*Trasporti e diritto alla mobilità*", pari a 20,3 milioni (8,7 per cento del totale), in prevalenza riconducibili ai campi della "*viabilità e infrastrutture stradali*" (Programma 5, 99 per cento) e sostanzialmente disposti con le già richiamate l.r. n. 23 e n. 45 del 2025.

La missione 5 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*" ha assorbito maggiori risorse per 17,8 milioni (7,7 per cento del totale), sostanzialmente destinate (73,5 per cento) agli interventi in tema di valorizzazione dei beni di interesse storico del programma 1 e (26,5 per cento) a quelli nelle attività culturali e interventi diversi nel settore culturale del Programma 2. Detti oneri, oltre che dalle leggi n. 23 e 45 del 2025, derivano dalla l.r. n. 54

del 2025 "*Sostegno alle attività di valorizzazione e promozione culturale delle associazioni pro-loco della Toscana*" (3,9 per cento della missione) e 56 "*Disposizioni per la promozione delle attività teatrali nelle istituzioni scolastiche*" (1,7 per cento della missione).

Non trascurabile anche la mole di spesa aggiuntiva correlata alle missioni 4 "*Istruzione e diritto allo studio*", pari a poco più di 14 milioni (6 per cento del totale), e 8 "*Assetto del territorio ed edilizia abilitativa*", pari a 13,9 milioni (6 per cento del totale). Completano il quadro dei canali di destinazione delle spese aggiuntive, per rilevanza finanziaria, quelli legati alla missione 9 "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" (8,8 milioni, pari al 3,8 per cento del totale) e alla missione 11 "*Soccorso civile*" (7,6 milioni, circa il 3,3 per cento del totale).

Da ultimo, la Sezione ha elaborato 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. Tale matrice evidenzia che, sul 2025, risulta nettamente prevalente l'impatto delle missioni 13 "*Tutela della salute*" (42,2 per cento) e 14 "*Sviluppo economico e competitività*" (30,7 per cento); diversamente, nel 2026, fermo restando il rilievo del tema sanitario, assumono un peso determinante, in termini di maggiori oneri, la missione 10 "*Trasporti e diritto alla mobilità*" (21,8 per cento), la missione 5 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*" (13,9 per cento) e la missione 4 "*Istruzione e diritto allo studio*" (11,2 per cento). Nell'ultimo anno di previsione, poi, si accentua ulteriormente l'incidenza di tali ultime due missioni: la 5 sale al 23,9 per cento e la 4 al 12,6 per cento; rimangono significative le quote di maggiori oneri per la missione 10 in tema di trasporto (21,5 per cento) e 13 in ambito sanitario (13,3 per cento). Gli interventi onerosi che riguardano i settori "*Assetto del territorio ed edilizia abilitativa*" (missione 8) e "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" (missione 9) mostrano un peso più rilevante nella distribuzione delle maggiori spese del 2026 e 2027.

La relazione prosegue poi con l'esame delle singole leggi. La disamina dei provvedimenti normativi ha consentito di rassegnare alcune conclusioni finali sul grado di conformità ai principi costituzionali e normativi in materia di copertura, nonché, in una più ampia prospettiva, di valutare le modalità con cui la legislazione di spesa regionale ha tenuto conto delle osservazioni formulate nelle precedenti pronunce di questa Corte (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Sotto il primo profilo, permane, in limitate previsioni onerose, il disallineamento rispetto alla disciplina contemplata all'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, come modificato dal d.lgs. n. 90 del 2016, ove le tipologie di spesa all'interno di ciascun programma sono distinte in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamento al fabbisogno". Tale profilo, come più diffusamente esposto nel corpo della relazione, è meritevole di segnalazione 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" al di fuori della nozione legislativa - coniata dall'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009 e replicata nell'art. 48, comma 1, *lett. a* (ultimo cpv.) del d.lgs. n. 118 del 2011 - rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa.

Tuttavia, deve essere positivamente rilevato che, assumendo a parametro l'intera produzione legislativa del periodo 2020-2025, nelle ultime annualità la qualificazione dell'onere come "spesa obbligatoria" mostra maggiore aderenza alla nozione coniata dalla normativa poc'anzi richiamata. Inoltre, nonostante la differenza "terminologica" degli oneri di cui alla l. n. 196 del 2009 e alla l.r. n. 1 del 2015, in molti casi è stata riscontrata una sostanziale corrispondenza morfologica tra gli stessi.

In merito alla fase di quantificazione degli oneri, nel raffronto con la produzione legislativa relativa al periodo 2020-2024, l'analisi condotta ha riscontrato una maggiore accuratezza del procedimento di stima seguito.

In ordine alle tipologie di copertura adottate, a fronte di oneri complessivi per 236,8 milioni nel triennio 2025-2027 l'esame dei provvedimenti legislativi ha messo in evidenza che si è fatto ricorso: per il 5,8 per cento mediante utilizzo di fondi accantonati (6,7 per cento nel 2024); per il 34,1 per cento mediante riduzione di altri stanziamenti di spesa (16,9 per cento nel 2024); per il 59,8 per cento mediante maggiori entrate (45,5 per cento nel 2024); una percentuale esigua di oneri, pari allo 0,4 per cento, è stata infine coperta a valere sugli stanziamenti a legislazione vigente (29,3 per cento nel 2024). La tipologia "*rinvio al bilancio*", invece, è stata effettuata solo per gli oneri a regime.

Rispetto al 2024, si assiste ad una ricomposizione delle tecniche di copertura in favore delle maggiori entrate e delle riduzioni di spesa; quasi integralmente ridotto il peso delle coperture secondo la modalità c.d. a legislazione vigente, un dato quest'ultimo che deve

essere positivamente sottolineato. In contrazione, inoltre, il peso dell'utilizzo di fondi precedentemente accantonati, raggiungendo l'incidenza più bassa toccata nei sei anni di confronto. Il ricorso alla forma di copertura mediante maggiori entrate fa riferimento sostanzialmente alle tre leggi associate alle variazioni di bilancio (l.r. n. 18 del 2025, l.r. n. 23 del 2025 e l.r. n. 45 del 2025). In queste leggi, in particolare, le maggiori entrate sono legate principalmente al debito autorizzato e non contratto. Si tratta, nel complesso, di maggiori risorse per 141,5 milioni, in significativo aumento rispetto ai 13,9 milioni del 2024, ma anche ai 110,9 milioni e 108,3 milioni rilevati nei precedenti referti, rispettivamente, per le annualità 2023 e 2022.

Anche la tecnica della riduzione di precedenti spese è riconducibile sostanzialmente agli interventi normativi collegati alle leggi di variazione di bilancio, in particolare la seconda (l.r. n. 23 del 2025, per il 79,5 per cento) e la terza (l.r. n. 45 del 2025, per il 19,2 per cento). Su base triennale, le complessive risorse ottenute da riduzioni di spese già previste ammontano a 80,6 milioni, in forte aumento rispetto ai 5,2 milioni del 2024.

Al riguardo, va osservato che 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 che forniscono la copertura. Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, da un lato, la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge; dall'altro lato, 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 2025 la tecnica del ricorso ai fondi di accantonamento ha registrato un tasso di utilizzo molto contenuto (5,8 per cento), ma allo stesso tempo diffuso nei vari provvedimenti legislativi onerosi (quasi in due terzi delle 20 leggi onerose si è fatto ricorso a tale tecnica). Da un'analisi più dettagliata, attraverso un'ulteriore scomposizione della percentuale totale dei fondi accantonati, si evince che nella quasi totalità dei casi si è attinto ai fondi speciali ex art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011 per il finanziamento di nuovi provvedimenti

legislativi, iscritti sia nel bilancio della Regione (56 per cento) sia in quello del Consiglio regionale (25 per cento); per la parte residua, si è attinto al fondo per le spese impreviste (19 per cento).

Parimenti a quanto già riscontrato nelle precedenti Relazione (*cfr*. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. n. 111/2022/RQ e n. 152/2023/RQ), la disamina della legislazione onerosa promulgata nel 2025 (cfr. l.r. n. 45 del 2025) ha evidenziato un utilizzo del fondo per le spese impreviste non sempre pienamente conforme alla giurisprudenza costituzionale e all'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011. 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. Pertanto, l'impiego del fondo non può essere collegato a fronteggiare oneri caratterizzati dalla potenziale prevedibilità dell'evento.

Appare, invece, 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.

Sul punto, vanno riservate alcune considerazioni anche all'impiego a copertura dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 16 della l.r. n. 1 del 2015.

Sebbene tale ultima norma sia stata oggetto di modifiche ad opera della l.r. n. 29 del 2025, l'esame sulla produzione legislativa del 2025, interessata da tale mezzo di copertura, è stata condotta sulla base del precedente assetto normativo, rispetto al quale, nelle precedenti Relazioni, questa Corte aveva manifestato perplessità, in particolare in esito alle novelle apportate dall'art. 31 della l.r. n. 29 del 2021.

Il richiamato intervento normativo del 2025 si muove nella direzione più volte raccomandata da questa Corte, rendendo la disciplina del fondo ex art. 16 della l.r. n. 1 del 2015 maggiormente coerente con le previsioni di cui all'art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, in linea con quanto è previsto dall'art. 17, comma 1, *lett. a)*, della l. n. 196 del 2009, viene normato anche il c.d. principio del divieto di dequalificazione della spesa, precludendo l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente.

Va positivamente evidenziato che la l.r. n. 29 del 2025 si inserisce in un percorso intrapreso dal legislatore regionale nel corso degli ultimi anni teso a rimuovere le criticità riscontrate dalla Sezione in sede di controllo sulle tecniche di coperture e quantificazione delle leggi onerose varate in una determinata annualità. In alcune ipotesi, come quella in discorso, l'*iter* ha richiesto tempi di realizzazione fisiologicamente più lunghi, essendo richiesta una novella legislativa.

Ciononostante, questa Corte osserva che la legge regionale n. 29 del 2025 non prevede una puntuale correlazione tra singolo onere derivante da una specifica proposta di legge e relativa copertura, di cui dare evidenza in un apposito allegato al bilancio regionale, in linea con quanto a tutt'oggi disposto per le altre iniziative legislative regionali, diverse da quelle di matrice consiliare. Sebbene tale associazione non sia espressamente richiesta dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, va da sé che il principio di trasparenza del bilancio imporrebbe di darne evidenza in un apposito allegato al bilancio di previsione; ciò consentirebbe di assolvere anche alla funzione informativa sull'allocazione delle risorse disponibili tra i diversi settori di intervento, rappresentando con maggiore chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione amministrativa.

Peraltro, il ricorso, in sede attuativa, a tale allegato, pur se non espressamente richiesto dall'art. 49 citato, potrebbe comportare il vantaggio di consentire l'operatività dell'istituto ex art. 15, comma 3, l.r. n. 1 del 2015, secondo il quale le disponibilità dei fondi speciali possono 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.

Nel 2025 è stato, invece, registrata una significativa contrazione della copertura a legislazione vigente, rispetto alla precedente annualità.

Al riguardo, questa Corte richiama, per il futuro, l'attenzione sull'opportunità di limitare ulteriormente il ricorso alla modalità di copertura in discorso. Tale tecnica appare difficilmente compatibile con il principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost., in quanto determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio: questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare. Ciò comporta, conseguentemente, 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, è stata sottolineata la circostanza che - in base alla legge n. 196 del 2009 e alla l.r. n. 1 del 2015, come modificata dalla l.r. n. 29 del 2021, relativamente alle clausole di salvaguardia - i primi interventi in caso di disallineamento gestionale 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.

Nella produzione normativa regionale per il 2025 sono state, inoltre, riscontrate fattispecie in cui il principio di copertura non è risultato pienamente compatibile con gli artt. 81 Cost. e 17 della l. n. 196 del 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. L'omessa esplicitazione analitica 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. Tale prassi è suscettibile di minare *in nuce* la funzione propria della clausola generale della copertura, non consentendo una piena valutazione dell'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.

Con specifico riguardo agli interventi normativi collegati alle tre variazioni di bilancio (ll.rr. n. 18, 23 e 45 del 2025), questa Corte deve evidenziare che 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 sempre consente di stilare una corrispondenza diretta tra singolo onere e specifica copertura, fatta salva l'ipotesi in cui ciò sia chiaramente espresso nella relazione tecnica (ad esempio, DANC o utilizzo di fondi). Tale tecnica normativa aveva reso nelle precedenti annualità molto complessa la ricostruzione delle modalità di coperture impiegate e conseguentemente anche la verifica di compatibilità con il principio ex art. 81 Cost., essendo dovuti ricorrere, con riguardo a taluni oneri, a semplificazioni metodologiche.

Ciononostante, la Sezione ha positivamente rilevato che rispetto alle passate annualità la relazione tecnico-finanziaria allegata all'intervento di variazione – ivi inclusi gli emendamenti - presenta un contenuto informativo maggiormente dettagliato.

In ossequio al principio di trasparenza, è di fondamentale importanza che le relazioni tecniche individuino in modo puntuale il nesso tra onere aggiuntivo e specifica fonte di copertura. Trattasi di un passaggio fondamentale non solo per la verifica degli effetti finanziari specifici del provvedimento legislativo, ma anche per accertare la coerenza formale tra tipo di onere generato e forma di copertura individuata.

Va quindi richiamata l'attenzione sulla necessità che, in ossequio al principio di trasparenza, la Regione prosegua nel percorso intrapreso.

Nell'annualità oggetto di esame è stato inoltre riscontrato il fenomeno di un'unica indicazione di copertura per più oneri. Tale tecnica, oltre a determinare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, risulta in contrasto con la legge di contabilità, laddove questa prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad una tipologia di onere.

Da ultimo, è stata rammentata 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. Infatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*, il principio dell'equilibrio riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

La relazione dedica, inoltre, attenzione alla legislazione "non onerosa". Come noto, le proposte di provvedimenti legislativi privi di effetti finanziari devono essere corredate di un'adeguata analisi economica, tesa a dare prova della relativa neutralità rispetto agli equilibri finanziari, cristallizzati nel bilancio di previsione. Gli esiti di tali verifiche devono confluire nella relazione tecnico-finanziaria, la quale è altresì accompagnata da un'esplicita previsione - denominata clausola di invarianza o neutralità finanziaria - nell'articolato legislativo. L'analisi condotta sulla produzione legislativa "non onerosa" relativa al 2025 ha avuto ad oggetto una duplice prospettiva di indagine: formale (*i.e.*, livello di *compliance* al dettato costituzionale e normativo) e sostanziale (*i.e.*, adeguatezza

e ragionevolezza del contenuto informativo della relazione tecnica). Essa ha, altresì, fornito elementi informativi in ordine alle azioni poste in essere dal legislatore regionale per conformarsi alle pronunce di questa Sezione.

Sotto il primo profilo, i dati riferiti alle 22 leggi non onerose mostrano una piena *compliance* in ordine alla presenza della clausola di invarianza finanziaria e confermano, rispetto alla precedente annualità, il pieno livello di adesione alla normativa per quanto concerne la redazione della relazione tecnica. L'impegno profuso dal legislatore regionale è evidente se raffrontato con gli esiti delle verifiche condotte da questa Sezione sulla legislazione regionale adottata nel periodo 2020-2024 (*cfr.* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 134/2025/RQ, n. 6/2024/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 111/2022/RQ e n. 53/2021/RQ). Infatti, a partire da situazioni in cui tale adempimento non era eseguito in oltre il 60 per cento dei casi (biennio 2020-2021), si è inaugurato un *trend* di miglioramento del livello di *compliance* che ha raggiunto negli ultimi due esercizi 2024-2025 una piena attuazione dell'onere informativo in discorso.

Sotto il profilo sostanziale, i richiamati adempimenti - lungi dal rappresentare mere "clausole di stile" – costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost.; essi appaiono ancora più necessari alla luce della recente e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale. Difatti, 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 (cfr. Corte cost., sentenze n. 82 del 2023, n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). In tal modo, la relazione tecnico-finanziaria diviene uno "strumento" che consente a questa Corte - nell'esercizio del controllo ex art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 - di ripercorrere le valutazioni effettuate dal legislatore regionale e di accertare l'assenza di oneri (cfr. Corte cost., sentenze n. 124 del 2022 e n. 235 del 2020).

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. Tali carenze informative sono state per lo più superate in sede istruttoria. Resta, tuttavia, necessario richiamare l'attenzione sull'importanza di arricchire il contenuto informativo della relazione tecnica, la quale – come più volte ribadito –

costituisce uno strumento indispensabile per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri.

1. Premessa

L'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, come emendato 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*"[2]. Estendendo alle Regioni l'ambito di applicazione di un istituto sino al 2012 modellato sulle caratteristiche della legislazione statale[3], 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, comma 3, Cost.[4].

Con tale strumento di controllo referente, finalizzato a garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio di equilibrio di bilancio statuito 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.* 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).

La funzione di ausilio all'Assemblea regionale, svolta dalla relazione sulle tipologie di copertura, è stata altresì riconosciuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 39 del 2014),

[2] 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.

[3] Per la legislazione dello Stato, tale controllo – con cadenza quadrimestrale e non annuale – è stato introdotto dapprima dall'art. 7, comma 6 della l. n. 362 del 1988, poi recepito e integrato dall'art. 17, comma 9, della l. n. 196 del 2009.

[4] L'art. 81, comma 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, comma 1, l. cost. n. 1 del 2012).

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, comma 2, del d.l. n. 174 del 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 nelle successive deliberazioni sulla Programmazione dell'attività di controllo della Sezione.

Da ultimo, ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174 del 2012, 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, comma 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 del 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 del 2020, n. 227 del 2019, n. 26 del 2013, n. 213 del 2008 e n. 359 del 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 europei che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali (Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

Al riguardo, l'art. 19 della l. n. 196 del 2009 "*Legge di contabilità e finanza pubblica*" 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 "(omissis) *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. 84 del 2023, n. 48 del 2023, n. 226 del 2021, n. 235 del 2020 e n. 227 del 2019); difatti, l'art. 17 della l. n. 196 del 2009 non costituisce

un'innovazione al principio in esame, bensì una semplice puntualizzazione tecnica[5], dettata dalla crescente complessità della finanza pubblica (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 244 del 2020, n. 224 del 2014 e n. 26 del 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*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; cfr., *ex plurimis,* Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012).

Le Regioni sono tenute, dunque, a uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai formanti della giurisprudenza costituzionale elaborati nella pluridecennale applicazione del principio di copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 Cost. (*ex plurimis,* Corte cost. sentenze n. 244 del 2020 e n. 163 del 2020).

[5] 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 dalla legge n. 163 del 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; *ii)* la quantificazione degli effetti finanziari; *iii)* i mezzi di copertura.

3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 90 del 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 europei 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 normativa 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, comma 3, della l. n. 196 del 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'invalicabilità, stante le sue connotazioni inevitabilmente indicative del relativo impatto" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione 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*, 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 del 2013 - in tema di leggi regionali di spesa pluriennale - conferma l'applicazione della disciplina prevista dall'art. 3, comma 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 del 1994, n. 26 del 1991 e n. 331 del 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[6].

[6] In tal modo, viene superata la logica che aveva ispirato le storiche pronunce della Corte costituzionale sentenze n. 1 del 1966 e n. 384 del 1991 che ammettevano una copertura "tendenziale" oltre il triennio.

A livello normativo tale assetto è stato sistematizzato dalla l. n. 196 del 2009 e dal d.lgs. n. 118 del 2011. Più in dettaglio, in linea con quanto statuito dall'art. 30, commi 1 e 6, della l. n. 196 del 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 del 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[7], in ragione del fatto che queste ultime non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 226 del 2021 e n. 244 del 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 del 2011, applicabile alla legislazione regionale, non replica, invece, il contenuto del secondo capoverso dell'art. 30, comma 6, della l. n. 196 del 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*" (cfr. Corte cost., sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020).

Ciononostante, la giurisprudenza contabile è orientata nel ritenere che le due disposizioni possano essere intese l'una a completamento dell'altro, ossia "*che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che*

[7] Ai sensi dell'art. 21, comma 5, *lett. a)*, della l. n. 196 del 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 europei e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa. Tale definizione è stata replicata nell'art. 48, comma 1, *lett. a)* (ultimo cpv), del d.lgs. n. 118 del 2011.

anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura "seguendo" nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione 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.

Da ultimo, le leggi possono comportare oneri anche sotto forma di minori entrate (art. 81 Cost.; cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentenza n. 255 del 2022).

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 del 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 del 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 del 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 tre istituti previsti dalla l. n. 196 del 2009: A) la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge; B) la clausola di neutralità o invarianza finanziaria; C) il meccanismo di salvaguardia ex art. 17 della l. n. 196 del 2009.

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, comma 3, Cost. (Corte cost., sentenze n. 82 del 2023, n. 25 del 2021 e n. 26 del 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 stanziate in bilancio*" (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR).

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 verificare - sul piano della ragionevolezza - l'effettivo 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., sentenze n. 64 del 2023, n. 132 del 2014 e n. 227 del 2019).

Nell'ambito della cornice delineata, 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 di bilancio (Corte cost., sentenze n. 53 del 2023, n. 110 del 2023, n. 26 del 2013 e n. 313 del 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 stanziate 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 precostituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiute le politiche avviate (Sezione delle Autonomie, deliberazione 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 del 2014; 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 del 2016. Più in dettaglio, la vigente previsione dell'art. 17, comma 6-*bis*, della l. n. 196 del 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 n. 18 del 2013, n. 115 del 2012, n. 83 del 1974 e n. 30 del 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.

C. La clausola di salvaguardia. - La c.d. clausola di salvaguardia è stata fortemente incisa nella sua struttura dalla l. n. 163 del 2016.

L'art. 17, comma 10, della l. n. 196 del 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. L'onere deve essere pertanto necessariamente configurato come limite massimo di spesa ovvero come semplice previsione di spesa (in presenza, ad esempio, di diritti soggettivi difficilmente comprimibili in un ammontare predeterminato di risorse). In tale ultimo caso, tuttavia, il precedente testo dell'art. 17 citato prevedeva l'obbligo di una clausola di salvaguardia, finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le iniziali previsioni 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, comma 12, della l. n. 196 del 2009 prescriveva che la clausola di salvaguardia, per non diventare elemento puramente formale, dovesse avere carattere effettivo ed automatico, "*nel senso che il suo contenuto deve essere idoneo ad individuare – nella stessa legge - concrete misure di intervento in grado di determinare l'immediato rientro dalla scopertura in forza di semplici atti di natura amministrativa e senza necessità del ricorso a una nuova fonte legislativa*" (così, 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 del 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, 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 e delle finanze, 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 di 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), devono essere 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 (comma 12-*bis*).

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 tali 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 della Costituzione. 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,

comma 1-*ter*[8], *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 e finanza pubblica (l. n. 196 del 2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla "*copertura delle leggi finanziarie*". In particolare, l'art. 17, comma 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., sentenze n. 26 del 2013, n. 386 del 2013, n. 359 del 2007 e n. 9 del 1958).

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

[8] Introdotto dall'art. 2 della l. n.163 del 2016.

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 del 2008, n. 356 del 1992, n. 75 del 1992, n. 294 del 1991, n. 320 del 1989, n. 478 del 1987 e n. 19 del 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 del 2013).

La copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di 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 concerne 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 del 2012, n. 106 del 2011 e n. 141 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture devono essere necessariamente coeve; il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede, infatti, 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 del 2019).

L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve inoltre avvenire nel rispetto del principio fissato dall'art. 17 della l. n. 196 del 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 infine 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, comma 1, *lett*. a), a-*bis*) e b), ossia: a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della l. n. 196 del 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 nuovi obiettivi (*ex plurimis*, Corte cost., sentenze. n. 244 del 2020 e n. 141 del 2014). Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre 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 gli scopi 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.

Quanto ai "mezzi esterni", essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata. La lettera c) dell'art. 17, comma 1, 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 programmatorio 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*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 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.

4. Giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi onerose

Nel periodo di riferimento della presente relazione (anno 2025), la Corte costituzionale è intervenuta con diverse pronunce sui vari aspetti della finanza pubblica. Con specifico riguardo ai profili relativi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa, può richiamarsi la sentenza n. 121 del 2025. In maggior dettaglio, con tale pronuncia, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 121, 123, 204 e 205 della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), così come interpretato dalla Corte di cassazione, sezione lavoro, con la sentenza 27 ottobre 2023, n. 29961, sollevate, in riferimento all'art. 81, c. 1 e 3, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro. La Corte costituzionale – dopo aver ricostruito la questione nel senso di una richiesta del rimettente di una pronuncia di illegittimità costituzionale delle norme di legge citate per mancanza di copertura degli oneri ulteriori derivanti dall'estensione del beneficio (la Carta docente) anche al personale non docente, tenuto conto del citato pronunciamento nomofilattico della Cassazione – ha ritenuto il dubbio di incostituzionalità non fondato, in quanto detto onere non discende dalla legge n. 107, di cui il giudice deve fare applicazione, ma da provvedimenti successivi di un organo giurisdizionale.

Altre pronunce, intervenute nel 2025, hanno riguardato principi strettamente connessi a quello della copertura finanziaria, quali quelli concernenti i parametri dell'armonizzazione dei bilanci pubblici di cui all'art. 117, c. 2, *lett. e)*, Cost. (sentenze n. 150 e n. 174) e del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, comma 3, Cost. (sentenza n. 152).

In particolare, nella sentenza n. 150, su ricorso in via incidentale della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per l'Umbria, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, c. 1, della l.r. Umbria n. 9 del 1998, recante «Norme sulla istituzione e disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.)», nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 16, c. 1, *lett. k)*, della l.r. Umbria n. 12 del 2024 e dell'art. 1 della l.r. Umbria n. 18 del 2022, nella parte in cui ha confermato l'applicazione dell'art. 16, c. 1, della l.r. Umbria n. 9 del 1998 anche nell'esercizio finanziario 2023. L'*iter* motivazionale della pronuncia ricalca quello già rappresentato nella sentenza della stessa Corte costituzionale n. 1 del 2024, secondo cui

l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 – norma interposta della materia "armonizzazione dei bilanci pubblici" riservata alla competenza esclusiva dello Stato - non ammette che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.) locale possano trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, come invece dispone la norma censurata.

Considerazioni di carattere analogo sono state espresse nella sentenza n. 174 del 2025, portando alla declaratoria di incostituzionalità delle norme che disponevano il finanziamento dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania. Anche in questo caso le norme oggetto di scrutinio, nel prevedere che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, sono state ritenute in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011; ciò in quanto le modalità di finanziamento contemplate dalla legge regionale non distinguono tra risorse necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e risorse destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale, con violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, c. 2, *lett. e*, Cost.).

Con la sentenza n. 152, la Corte costituzionale, su ricorso in via principale della Regione Campania, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 790, 792, 796, 797 e 793, della legge n. 207 del 2024, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 117, 119 e 120 Cost. e inammissibili le questioni dell'art. 1, commi 784, 786, 789, 792 e 793, della medesima legge n. 207 del 2024, sollevata in riferimento all'art. 53 della Costituzione.

La pronuncia di non fondatezza è articolata in blocchi diversi.

In essa si trova affermata: *i)* l'insussistenza del carattere dettagliato delle disposizioni statali impugnate, espressive di principi fondamentali di coordinamento finanziario, ritenute dalla Corte qualificate dalla concorrente sussistenza dei requisiti della temporaneità delle misure, dalla non compressione della spesa "*costituzionalmente necessaria*" e dal sostanziale rispetto del principio di leale collaborazione, tenuto anche conto dei tempi procedimentali serrati, dell'apporto istruttorio della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e dell'impatto del Patto strutturale di bilancio sotteso alla nuova *governance* economica europea; *ii)* in continuità

con la sentenza n. 195 del 2024, che rimarca l'obbligo di ripianare con sollecitudine i disavanzi di amministrazione, tenuto conto del "*principio di responsabilità nell'amministrazione delle risorse della collettività territoriale*", l'assenza di lesione degli artt. 3 e 97 Cost. della disciplina statale impugnata che, non consentendo alle Regioni in disavanzo di fruire del contributo per la spesa di investimento, avrebbe l'effetto di precludere a dette Regioni "strumenti perequativi" intesi a riequilibrare le disparità strutturali tra territori[9]; *iii)* l'insussistenza della lesione dei parametri evocati asseritamente derivante dalla nuova disciplina del ricorso al debito autorizzato e non contratto (DANC); *iv)* la non irragionevolezza per le Regioni in disavanzo di fruire del beneficio correlato alla copertura a carico del bilancio dello Stato per spese di investimento; *v)* la non incoerenza, in relazione al principio di leale collaborazione, del sistema sanzionatorio apprestato in caso di inadempimento dell'obbligo di trasmissione, da parte delle Regioni, alla banca dati delle pubbliche amministrazioni dei dati consuntivi.

Da ultimo merita di essere richiamata la sentenza n. 189 del 2025 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità di una norma della Regione Campania per carenza di potere legislativo della Regione in materia di "ordinamento civile" (art. 117, c. 2, *lett. l*, Cost.) con conseguente illegittimità della norma regionale comportante spesa.

.

[9] La Corte Costituzionale ha tuttavia evidenziato che la previsione oggetto di censura può essere foriera di "esternalità negative", accentuando i divari infrastrutturali tra territori.

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, in linea con il principio generale dell'art. 81, comma 3, Cost., con le norme di cui agli artt. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009 e con la relativa giurisprudenza costituzionale, disciplini 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 del 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*", dalla l.r. n. 29 del 2022 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*", capo VII "*Programmazione e bilancio*" e dalla l.r. n. 29 del 2025 "*Fondo speciale per il finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare. Modifiche alla l.r. 1/2015*".

Il *framework* normativo di riferimento è costituito, in primo luogo, dagli artt. 125, 138 e 150 del regolamento del 24 febbraio 2015, n. 27 "*Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale*" (d'ora in poi, anche, "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 una specifica disciplina in materia di qualità delle leggi e dei regolamenti (*i.e.*, l.r. n. 55 del 2008, "*Disposizioni in materia di qualità della normazione*").

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, comma 4, il quale recita: "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 specifiche per la presentazione degli emendamenti che dispiegano effetti finanziari (art. 138). In via generale, questi ultimi possono essere presentati al Presidente del Consiglio regionale esclusivamente entro il giorno precedente la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge alla quale si riferiscono[10] (art. 138, comma 3); 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, comma 4, del Regolamento riconosce, inoltre, al Presidente della Commissione competente per materia, al Presidente o ad altro componente della Giunta, la facoltà di presentare emendamenti che comportino 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 redazione 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 del 2015.

Sotto il profilo della morfologia, l'art. 13 contempla le seguenti tipologie di oneri: *a)* leggi che prevedono spese a carattere continuativo e non obbligatorio, determinando gli

[10] Sul punto, va precisato che, ai sensi dell'art. 138, comma 2, del Regolamento gli emendamenti "non onerosi" possono essere presentati anche dopo il termine di cui all'art. 138, comma 1, del Regolamento o nel corso della seduta, prima che sia chiusa la discussione generale sulla proposta di legge, qualora siano sottoscritti da almeno tre consiglieri o siano presentati dal Presidente od altro componente della Giunta. Il Presidente del Consiglio può tuttavia consentire, quando se ne manifesti l'opportunità, la presentazione di emendamenti in ogni momento, sino alla votazione dell'articolo cui si riferiscono.

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, comma 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, comma 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, comma 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, comma 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 del 2021 che ha sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1 del 2015; tale previsione recita: "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*".

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 nei casi di scostamento, in conformità a quanto previsto dalla l. n. 196 del 2009, varata a seguito delle coeve modifiche sulla clausola di salvaguardia.

In merito alle tipologie di copertura, l'art. 14 della l.r. n. 1 del 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 del 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: *i)* l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; *ii)* 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; *iii)* la riduzione delle spese derivanti dalle preesistenti disposizioni che stabilivano direttamente la somma da stanziare ovvero che determinavano automatismi di spesa; *iv)* 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 del 2015 che, in parte, è sovrapponibile al contenuto dell'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 e, in parte, contempla profili innovativi.

Più in dettaglio, il citato art. 15 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, trova applicazione l'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale consente 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, comma 3, l.r. n. 1 del 2015 - ed è questa la parte innovativa rispetto alla disciplina ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 - 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. Su tale disposizione si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 184 del 2016, la quale, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ha 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, comma 1, *lett. a)*, della l. n. 196 del 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.

Con specifico riferimento alle leggi di iniziativa del Consiglio regionale, la l.r. n. 1 del 2015 reca una specifica disciplina all'art. 16 "*Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale*"; tale previsione, nel corso degli anni, è stata oggetto di ripetuti interventi modificativi da parte del legislatore regionale[11] .

L'originaria formulazione 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 era stata emendata dall'art. 31 della l.r. n. 29 del 2021, sostituendo integralmente il testo dell'art. 16.

Più in dettaglio, la novellata versione dell'art. 16 recitava: "*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*

[11] Cfr. art. 39 della l.r. 27 marzo 2015, n. 37 e art. 31 della l.r. 5 agosto 2021, n. 29.

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".

Tale previsione era stata scrutinata da questa Corte nell'esercizio delle funzioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ex d.l. n. 174 del 2012.

Più in dettaglio, questa Sezione aveva ripetutamente osservato[12] che la novella legislativa aveva reciso il "collegamento" tra il bilancio della Regione e quello del Consiglio regionale. Rispetto alla previgente formulazione, difatti, gli oneri finanziari derivanti dall'attuazione delle leggi di esclusiva iniziativa consiliare venivano posti a carico del bilancio del Consiglio regionale, senza prevedere - nel bilancio regionale - la contestuale iscrizione del fondo speciale destinato alla copertura dei provvedimenti di iniziativa consiliare; inoltre, era stata eliminata anche la puntuale correlazione tra singolo onere derivante da una specifica proposta di legge e relativa copertura, di cui, nel previgente assetto normativo, veniva data evidenza in un apposito allegato, in linea con quanto a tutt'oggi accade per le altre iniziative legislative regionali, diverse da quelle di matrice consiliare. Da ultimo, questa Corte rammentava 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 la seconda 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. Alla luce di queste considerazioni, questa Sezione rilevava come la rinnovata formulazione dell'art. 16 non apparisse pienamente coerente con le funzioni intestate, rispettivamente, alla Giunta e al Consiglio regionale; le concrete modalità operative dell'art. 16 della l.r. n. 1 del 2015, peraltro, rischiavano di creare un'alterazione delle fonti di copertura degli oneri.

Tanto premesso, nel precipuo intento di conformarsi alle pronunce di questa Corte (cfr. "Considerando n. 2" della l.r. n. 29 del 2025), nella seduta dell'aula consiliare del 10 giugno 2025 è stata approvata la legge regionale di iniziativa consiliare recante disposizioni sul

[12] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 134/2025/RQ, n. 6/2024/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 111/2022/RQ.

"*Fondo speciale per il finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare Modifiche alla l.r. 1/2015*", successivamente promulgata e pubblicata in data 27 giugno 2025 nel BURT, parte prima, n. 38.

Più in dettaglio, l'art. 1 della l.r. n. 29 del 2025 "*Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale. Sostituzione dell'articolo 16 della l.r. 1/2015*" recita: "*1. L'articolo 16 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), è sostituito dal seguente: " Art. 16 - Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale 1. Nel bilancio regionale è iscritto un fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali di iniziativa di ciascun consigliere ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio. 2. È precluso l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente*".

Tanto precisato, il Collegio sottolinea positivamente il richiamato intervento normativo. Esso, infatti, si muove nella direzione più volte raccomandata da questa Corte[13], rendendo la disciplina del fondo ex art. 16 della l.r. n. 1 del 2015 maggiormente coerente con le previsioni di cui all'art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, in linea con quanto è previsto dall'art. 17, comma 1, *lett. a)*, della l. n. 196 del 2009, viene normato anche il c.d. principio del divieto di dequalificazione della spesa; difatti, l'art. 16, ultimo comma, preclude l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente.

Il Collegio deve positivamente evidenziare che la l.r. n. 29 del 2025 si inserisce in un percorso intrapreso dal legislatore regionale nel corso degli ultimi anni teso a rimuovere le criticità[14] riscontrate dalla Sezione nelle relazioni annuali sulle tecniche di coperture e quantificazione delle leggi onerose. In alcune ipotesi, come quella in discorso, l'*iter* ha richiesto tempi di realizzazione fisiologicamente più lunghi, essendo richiesta una novella legislativa.

[13] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 6/2024/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 111/2022/RQ.

[14] Il riferimento è, in particolare, ai seguenti interventi legislativi: *i)* art. 30 della l.r. n. 29 del 2021 che ha sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1 del 2015 in materia di andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture; *ii)* artt. 63 e 64 del Capo VIII "*Programmazione e bilancio*" della l.r. n. 29 del 2022 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*", i quali statuiscono che nell'ipotesi di leggi "non onerose" debba essere inserita, in fine dell'articolato del testo legislativo, la clausola di neutralità finanziaria.

La legge regionale n. 29 del 2025 non prevede, tuttavia, una puntuale correlazione tra singolo onere derivante da una specifica proposta di legge e relativa copertura, di cui dare evidenza in un apposito allegato al bilancio regionale, in linea con quanto a tutt'oggi disposto per le altre iniziative legislative regionali. Sebbene tale associazione non sia espressamente richiesta dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, va da sé che il principio di trasparenza del bilancio imporrebbe di darne evidenza in un apposito allegato al bilancio di previsione; ciò consentirebbe di assolvere anche alla funzione informativa sull'allocazione delle risorse disponibili tra i diversi settori di intervento, rappresentando con maggiore chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione amministrativa.

Peraltro, il ricorso, in sede attuativa, a tale allegato, pur se non espressamente richiesto dalla legge, potrebbe comportare il vantaggio di consentire l'operatività dell'istituto ex art. 15, comma 3, l.r. n. 1 del 2015, secondo il quale le disponibilità dei fondi speciali possono 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. Detto schema procedurale, come già richiamato, ha superato il vaglio di costituzionalità[15].

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 ritengono integralmente coperte qualora lo siano con riguardo al periodo del 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, comma 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, comma 6).

[15] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

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 del 2015 norma in un apposito articolo il contenuto della relazione in esame.

Più in dettaglio, l'art. 17 della l.r. n. 1 del 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 del 2009, la normativa regionale prevede l'obbligo della relazione tecnica anche nel caso di leggi non onerose; in tale ipotesi, la relazione espone i dati e gli elementi idonei a comprovare l'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[16].

Tale previsione è stata ulteriormente rafforzata per effetto delle modifiche recate alle leggi regionali n. 1 del 2015 e n. 55 del 2008 dagli artt. 63 e 64 del Capo VIII "*Programmazione e bilancio*", della l.r. n. 29 del 2022 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*".

Con riguardo alla prima legge, tali articoli hanno difatti statuito che le previsioni "non onerose" devono essere corredate della cd. "clausola di neutralità finanziaria" (art. 17, comma 2, *lett. d*). Al contempo, è stato inserito nella legge regionale 22 ottobre 2008, n. 55 "*Disposizioni in materia di qualità della normazione*" l'art. 9-*bis* "*Clausola di neutralità finanziaria*", il quale recita: "*1. Le leggi che non contengono disposizioni idonee a comportare*

[16] Cfr. art. 17, comma 2, *lett. d)*, della l.r. n. 1 del 2015.

nuove o maggiori spese, o comunque a determinare variazioni degli oneri complessivi a carico delle finanze regionali, sono corredate da un articolo rubricato "Clausola di neutralità finanziaria" e collocato in fine dell'articolato, che attesta la mancanza delle suddette disposizioni".

Ciò posto, sebbene alcune modifiche apportate nel corso degli ultimi anni[17] mostrino un significativo adeguamento del reticolo ordinamentale regionale ai principi e alle regole di cui alla l. n. 196 del 2009, nonché ai formanti della giurisprudenza costituzionale, sussistono ancora margini di intervento per rendere l'assetto in discorso maggiormente coerente con il *framework* di riferimento.

5.1. Sul punto, alcune considerazioni devono essere riservate, in primo luogo, alla morfologia giuridica degli oneri, in ragione di alcuni disallineamenti riscontrati rispetto alla disciplina contemplata all'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, come modificato dal d.lgs. n. 90 del 2016 (ad esempio, v. Sezione regionale di controllo, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Come più diffusamente esposto al precedente paragrafo 3.1., questa Corte rammenta che le nuove o maggiori spese scaturenti dall'applicazione di una previsione legislativa possono essere catalogate sulla base dei seguenti criteri: *i)* obbligatorietà o flessibilità dell'effetto finanziario dispiegato; *ii)* estensione temporale.

In base al primo criterio, gli oneri si distinguono in ragione del diverso grado di rimodulazione della spesa. Difatti, talvolta la legge ha ad oggetto spese non contraibili, se non a mezzo di una modifica normativa, in quanto legate a diritti soggettivi o a variabili esogene che connotano l'onere; in altre ipotesi, invece, la determinazione di quest'ultimo può essere rimodulata, trattandosi di interventi di natura discrezionale. A livello legislativo, tale catalogazione è contenuta all'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009 che espressamente individua le seguenti tipologie: *i)* oneri inderogabili; *ii)* fattore legislativo; *iii)* spese di adeguamento al fabbisogno.

Il secondo criterio distintivo, consistente nell'estensione temporale dell'onere, riguarda le disposizioni che recano effetti finanziari su una pluralità di anni. In tale fattispecie possono emergere due morfologie di disposizioni onerose: le spese ricorrenti o continuative e le

[17] Il riferimento è, in particolare, all'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1 del 2015, come modificato dall'art. 30 della l.r. n. 29 del 2021, relativo agli andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture nonché all'art. 17 della l.r. n. 1 del 2015 e alla l.r. n. 55 del 2008, come emendate dagli artt. 63 e 64 della l.r. n. 29 del 2022, in materia di relazione tecnico-finanziaria.

spese pluriennali. Le prime sono caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari e possono anche non essere spese obbligatorie; le seconde, invece, sono spese aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo. Tale assetto, in linea con quanto statuito dall'art. 30, commi 1 e 6, della l. n. 196 del 2009 per la legislazione statale, è espressamente regolamentato dall'art. 38, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 118 del 2011 per la normativa regionale.

Va da sé che le predette classificazioni non devono intendersi come l'una sostitutiva dell'altra, essendo tra loro complementari. Tale ricostruzione trova peraltro conforto nella giurisprudenza della Corte costituzionale e della magistratura contabile. Più in dettaglio, il Giudice delle leggi ha precisato che gli artt. 17 e 19 della l. n. 196 del 2009 «*non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: «in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione* omissis*») ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica*» (Corte cost., sentenza n. 26 del 2013) [18]; nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «*puntualmente attuative del precetto costituzionale*»[19], da ravvisarsi, *inter alia*, negli artt. 36, 38, 39 e 48 del d.lgs. n. 118 del 2011[20].

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 (omissis) stabilite dall'art. 21, comma 5*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/SEZAUT/2021 "*Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali*").

Né a considerazioni differenti può giungersi in base alla sentenza n. 184 del 2016 della Corte costituzionale. È d'uopo, infatti, rammentare che la Consulta, limitatamente alla parte ivi d'interesse, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della l.r. n. 1 del 2015 con esclusivo riguardo al parametro interposto di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011[21]. Tale articolo, però, disciplina per le leggi regionali - in simmetria con quanto statuito all'art. 30 per la legislazione statale – le tecniche di

[18] Cfr. *ex plurimis*, anche, Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012.
[19] Così, Corte cost., sentenza n. 235 del 2020.
[20] Corte cost., sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020.
[21] Sul punto, va precisato che la questione dei rapporti tra art. 13 della l.r. n. 1 del 2015 e art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 non è stata mai oggetto di rilievo nelle deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ e n. 152/2023/RQ della Sezione regionale di controllo per la Toscana.

coperture e le metodologie di quantificazione degli oneri che dispiegano effetti finanziari su più esercizi, distinguendo tra spese ricorrenti o continuative e pluriennali. Nel far ciò, l'articolo in discorso dà per presupposta la catalogazione degli oneri di cui all'art. 21, comma 5, del d.lgs. n. 196 del 2009.

A comprova di ciò è sufficiente osservare che la nozione di spesa obbligatoria accolta nel d.lgs. n. 118 del 2011 (art. 48) replica pedissequamente quella già coniata all'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009 in coerenza con la funzione propria dell'armonizzazione dei sistemi contabili. Difatti, come osservato dalla giurisprudenza costituzionale, quest'ultima "*è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico–finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci*" (cfr. Corte cost., sentenze n. 114 del 2023, n. 81 del 2023, n. 167 del 2021 e n. 184 del 2016).

Le considerazioni che precedono evidenziano come la corretta individuazione della morfologia giuridica dell'onere che si introduce per via legislativa rappresenti un passaggio cruciale, suscettibile di condizionare le modalità con le quali si può pervenire alla sua quantificazione e all'approntamento dei mezzi finanziari a copertura.

In sede di esame delle singole previsioni onerose è stata talvolta riscontrata una non corretta qualificazione dell'onere; in particolare, non sono mancati casi in cui si è verificata addirittura un'assimilazione di tipologie di spese tra loro ontologicamente differenti[22] (ad esempio, "*leggi istitutive di automatismi di spesa*" e "*spese di adeguamento al fabbisogno*"). Tale risultato è dovuto alla non piena rispondenza tra le richiamate discipline e le modalità di identificazione dell'onere in sede di lavori legislativi regionali, anche in ragione del "modello" di relazione tecnica impiegato dagli uffici della Giunta regionale. Il disallineamento in discorso non è stato, invece, rinvenuto nelle relazioni tecniche che accompagnano le leggi di iniziativa consiliare, redatte dagli Uffici del Consiglio regionale negli ultimi anni; più in dettaglio, a decorrere dalla produzione legislativa relativa all'annualità 2022, la predetta documentazione finanziaria reca espressamente una parte dedicata alla "*morfologia giuridica degli oneri*", nella quale gli effetti finanziari delle

[22] Il riferimento è alle leggi regionali n. 23 del 2025 e n. 27 del 2025.

previsioni sono stati identificati in modo coerente con il quadro normativo più volte invocato, adeguandosi alle raccomandazioni formulate da questa Corte.

Da ultimo, questa Sezione richiama l'attenzione sulla circostanza che la riconducibilità di un onere nell'alveo di una specifica categoria debba essere effettuata in ragione degli elementi strutturali dello stesso. In altri termini, ciò che rileva non è tanto il *nomen iuris* dell'onere impiegato nella specifica fattispecie (fattore legislativo, onere inderogabile, spesa di adeguamento al fabbisogno, spesa obbligatoria o non obbligatoria etc.), quanto la corretta rilevazione delle caratteristiche dell'effetto finanziario dispiegato dalla previsione e il suo coerente trattamento in punto di disciplina contabile.

Tale attività non può però prescindere dalla cornice normativa del principio di copertura delineata dalla l. n. 196 del 2009, dal d.lgs. n. 118 del 2011 e dai principi e regole enucleate dalla giurisprudenza costituzionale. È evidente che, a titolo meramente esemplificativo, la riconduzione di taluni oneri nell'alveo della categoria "*spesa obbligatoria*", al di fuori della nozione legislativa, coniata dall'art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009 e replicata nell'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011, rischia di limitare significativamente gli spazi di flessibilità nella gestione del bilancio regionale, atteso il carattere rigido di tale tipologia di spesa.

5.2. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dell'art. 31, comma 1, *lett. a)*, della l.r. n. 1 del 2015[23], in sede istruttoria, la Giunta regionale (nota *prot*. n. 4195/2026) ha rappresentato che, nel 2025, non sono intervenute modifiche da segnalare; rimangono vigenti, pertanto, le disposizioni operative approvate in precedenza (cfr. nota *prot*. n. 4195/2026).

5.3. Infine, in merito alla disciplina della relazione tecnica, questa magistratura osserva che l'effettività dell'obbligo di presentazione della stessa – sotto un profilo meramente regolamentare - 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*"[24]. Tale potere, tuttavia, dovrebbe essere

[23] L'art. 31, comma 1, lett. a) Regolamento di attuazione della l.r. n. 1 del 2015 recita: "*Con regolamento della Giunta regionale, nel rispetto di quanto previsto dal d. lgs. 118/2011 e dai principi contabili generali ed applicati ad esso allegati, sono disciplinate tra l'altro: a) le disposizioni operative circa la verifica della copertura finanziaria delle leggi e la relazione tecnico-finanziaria*".

[24] L' art. 125, commi 3 e 4, del Regolamento interno n. 27 del 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*

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.

Alla luce delle considerazioni che precedono, 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 presentato 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).

proposta di legge è priva degli elementi di cui al comm(a) (…) 3, il Presidente del Consiglio invita il proponente a completare entro un congruo termine la documentazione oppure ad indicare la quantificazione e la copertura delle maggiori spese o minori entrate, potendosi anche avvalere a tali fini della collaborazione tecnica degli uffici. Decorso inutilmente il termine assegnato, il Presidente del Consiglio dichiara la proposta di legge improcedibile".

6. L'applicazione del principio di copertura nell'attività legislativa regionale del 2025

6.1 Oggetto e modalità del controllo

Nel corso del 2025 il Consiglio della Regione Toscana ha approvato n. 51 leggi[25]. All'interno dell'aggregato, 22 provvedimenti legislativi sono privi di impatto finanziario, 20 recano oneri finanziari e 9 leggi compongono il ciclo di bilancio regionale; queste ultime, in linea con la metodologia seguita negli esercizi precedenti, non sono oggetto di analisi nella presente Relazione, in quanto esaminate nell'esercizio di altre funzioni da parte di questa Sezione[26].

In particolare, ci si riferisce alle seguenti leggi: l.r. n. 19 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025-2027. Prima variazione*"; l.r. n. 24 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Seconda variazione*"; l.r. n. 37 del 2025 "*Rendiconto generale per l'anno finanziario 2024*"; l.r. n. 38 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Assestamento*"; l.r. n. 46 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*"; l.r. n. 58 del 2025 "*Variazione al bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027"*; l.r. n. 61 del 2025 "*Legge di stabilità per l'anno 2026"*; l.r. n. 62 del 2025 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2026*"; l.r. n. 63 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2026 – 2028*".

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 interessate (par. 6.2), sulle tipologie di copertura impiegate, avendo riguardo anche alle leggi regionali che gravano sul bilancio del Consiglio regionale (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).

[25] Si precisa che la discrasia tra numero di leggi promulgate (51) e relativa numerazione (da 1 a 63) dipende dall'applicazione del disposto di cui all'art. 19, comma 1, della l.r. n. 55 del 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.

[26] Le leggi regionali n. 19 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Prima variazione*", n. 24 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Seconda variazione*" e n. 46 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*" sono state oggetto di esame limitatamente al profilo delle operazioni di copertura degli oneri introdotti dalle coeve leggi regionali n. 18 del 2025 (*Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2025 - 2027*), n. 23 del 2025 (*Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2025 – 2027*) e n. 45 del 2025 (*Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2025 – 2027*).

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

Più in dettaglio, con nota (*prot*. n. 3739/2026), 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)* mezzi di copertura. Al riguardo, il Consiglio regionale (note *prot*. n. 4117/2026 e n. 4126/2026) e la Giunta (nota *prot*. n. 4195/2026) hanno fornito tempestivo riscontro.

A seguito dell'approvazione, in via preliminare, dello schema di Relazione ex art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, da parte di questa Sezione, lo stesso veniva trasmesso (nota *prot*. n. 4164/2026) al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale per eventuali osservazioni in vista della successiva approvazione definitiva della Relazione.

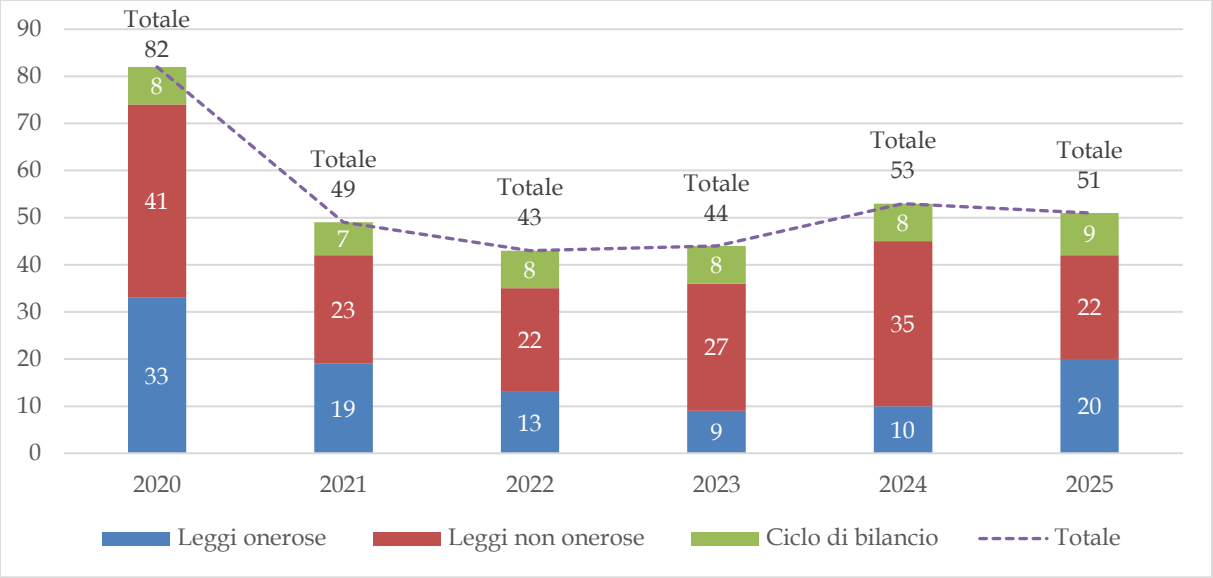
Al riguardo, la Giunta regionale (nota *prot*. n. 4867/2026) depositava sintetiche controdeduzioni finali con esclusivo riguardo alle ll.rr. n. 27 e n. 41 del 2025; il Consiglio regionale (nota *prot*. n. 4854/2026) rinviava, invece, a quanto già precisato in sede istruttoria.

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

In via preliminare, si osserva come nel 2025 il numero di leggi adottate dalla Regione Toscana si sia leggermente ridotto nel numero complessivo, passando da 53 provvedimenti del 2024 a 51 del 2025 (cfr. Grafico 1). Trattasi comunque di un livello superiore a quello del triennio precedente (2021-2023), ma molto più contenuto rispetto a quanto registrato nel 2020. Nel confronto tra 2025 e 2024 si assiste però ad una diversa composizione tra leggi prive di impatto finanziario e leggi recanti oneri. Le prime scendono da 35 a 22, mentre le seconde aumentano significativamente, passando dalle 10 del 2024 alle 20 del 2025, in entrambi gli anni senza considerare i provvedimenti legislativi legati al ciclo di bilancio (8 nel 2024 e 9 nel 2025). Si registra, quindi, un'inversione del *trend* rilevato nei precedenti esercizi, in cui si era assistito ad una costante contrazione della numerosità dei provvedimenti legislativi onerosi oggetto di adozione in corso d'anno. Il

consistente aumento delle leggi onerose nel 2025 deve essere letto negativamente; esso, infatti, appare sintomatico di una riduzione della capacità di programmazione esercitata attraverso il bilancio previsionale, il quale dovrebbe invece rappresentare la fase in cui trovano fisiologica collocazione la maggior parte delle decisioni di spesa.

Grafico 1 – Andamento della produzione legislativa regionale nel periodo 2020-2025



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle leggi della Regione Toscana nel periodo 2020-2025.

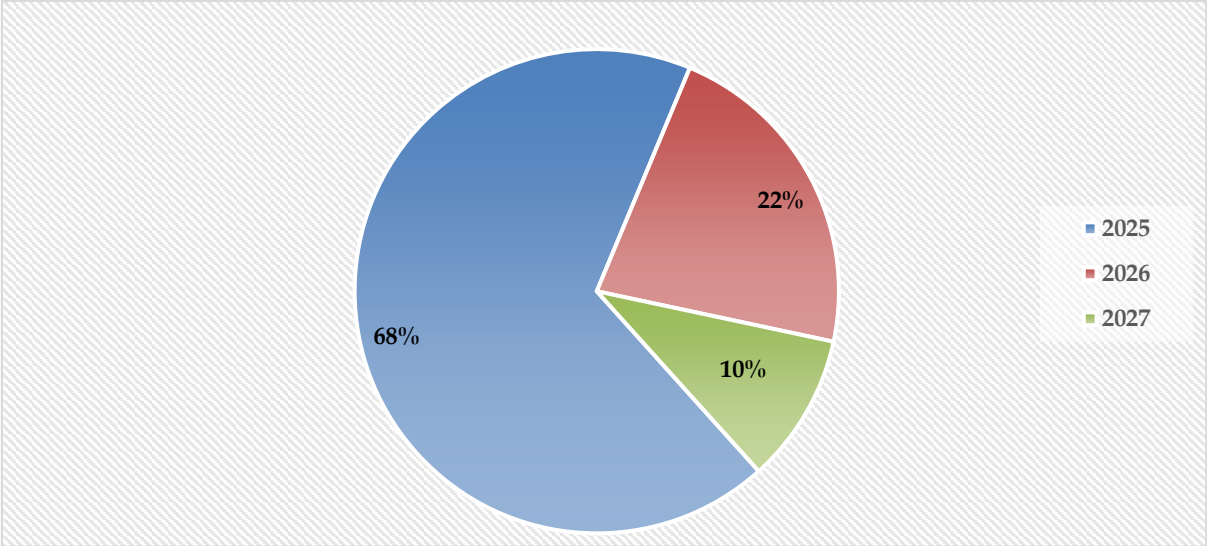
Dall'esame dei richiamati 20 provvedimenti legislativi onerosi, escludendo quindi n. 9 leggi ascrivibili al ciclo di bilancio regionale (v. *supra* par. 6.1), emergono oneri complessivi, nel triennio 2025-2027, per circa 236,8 milioni, un dato in forte aumento rispetto a quanto rilevato nel 2024 (circa 30,5 milioni[27]), ad ulteriore testimonianza della riduzione della centralità del documento di bilancio nel quadro della programmazione finanziaria regionale. La quota principale degli oneri triennali sopra richiamati è posta a carico del bilancio della Regione Toscana (233,1 milioni[28]), mentre i restanti 3,6 milioni (1,7 milioni nella rilevazione sul 2024) gravano sul bilancio del Consiglio regionale e sono riconducibili a due sole leggi (l.r. n. 9 del 2025 per 0,2 milioni e l.r. n. 10 del 2025 per 3,4 milioni).

Circoscrivendo l'analisi ai 18[29] provvedimenti legislativi del 2025 con effetti finanziari sul bilancio regionale – comportanti, come specificato, un onere complessivo di 233,1 milioni

[27] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 134/2025/RQ.
[28] Nell'aggregato vengono considerate anche le maggiori spese che trovano poi copertura in rimodulazioni orizzontali in esercizi successivi.
[29] Sempre senza considerare le 9 leggi riconducibili al ciclo di bilancio, richiamate nel par. 6.1.

cumulato nel triennio di previsione 2025-2027 - 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 segnano un andamento flettente. Essi sono prevalentemente imputabili al primo anno dell'orizzonte di previsione; più specificatamente al 2025 si riferisce il 68 per cento del totale degli oneri, mentre al 2026 e al 2027 è ascrivibile, rispettivamente, il restante 22 e 10 per cento (cfr. Grafico 2).

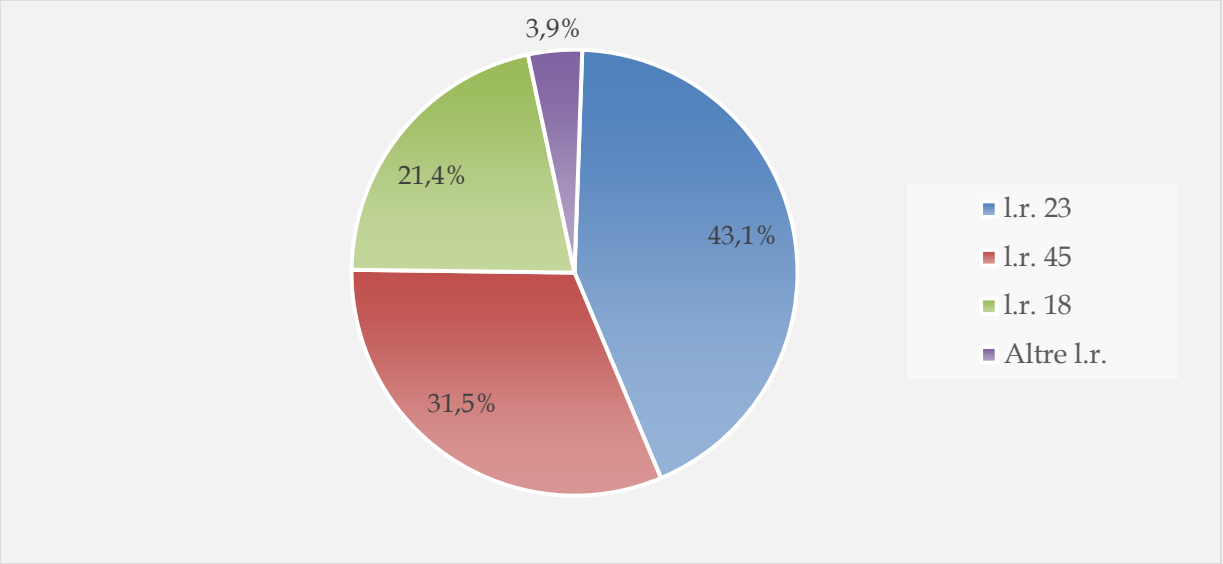
Grafico 2 - Distribuzione percentuale dei maggiori oneri per anno di riferimento (2025-2027).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

Guardando all'impatto dei singoli provvedimenti legislativi, si accentua il grado di concentrazione della fonte degli oneri riscontrato nei precedenti anni (cfr. Grafico 3): le prime tre leggi, in termini di dimensione finanziaria, spiegano circa il 96,1 per cento dei nuovi o maggiori oneri, un dato che si attestava all'86,8 per cento nel 2024. Più in dettaglio, gli effetti finanziari principali sono dovuti ai 3 provvedimenti legislativi recanti interventi normativi associati alla prima, alla seconda e alla terza variazione al bilancio di previsione 2025-2027: si tratta delle leggi regionali n. 18, n. 23 e n. 45 del 2025 cui è riconducibile, rispettivamente, il 21,4, il 43,1 e il 31,5 per cento degli oneri aggiuntivi. Al di fuori di questa categoria di provvedimenti, possono altresì menzionarsi, per impatto finanziario, le ll.rr. n. 11 "*Valorizzazione della Toscana diffusa*" e n. 41 "*Norme in materia di piste da sci e impianti di risalita per la fruizione invernale ed estiva della montagna toscana*", ciascuna con un peso intorno all'1 per cento sul totale degli oneri triennali a carico del bilancio regionale.

Grafico 3 - Distribuzione dei maggiori oneri per legge di spesa con impatto sul bilancio della Regione Toscana (2025-2027).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

Sotto il profilo della tipologia di onere, a conferma di quanto già riscontrato nel biennio precedente, pressoché la totalità degli interventi assume la forma di nuove o maggiori spese; le minori entrate ammontano solamente allo 0,2 per cento del totale (poco più di 450 mila euro)[30].

Focalizzando, pertanto, l'analisi sulle maggiori spese (232,7 milioni), la distribuzione in base alla classificazione economica (cfr. Grafico 4) mette in evidenza un quadro diverso rispetto al 2024: i nuovi o maggiori oneri sono prevalentemente riconducibili alla spesa in conto capitale (81,7 per cento, 190 milioni su base triennale), mentre alla spesa corrente si riferiscono oneri per 27,5 milioni su base triennale (11,8 per cento); gli ulteriori 15,1 milioni (6,5 per cento del totale triennale) rientrano nella categoria delle spese per incremento di attività finanziarie[31]. Ciò a fronte di un'allocazione del precedente anno che vedeva una ripartizione sostanzialmente paritaria tra spesa corrente e spesa in conto capitale.

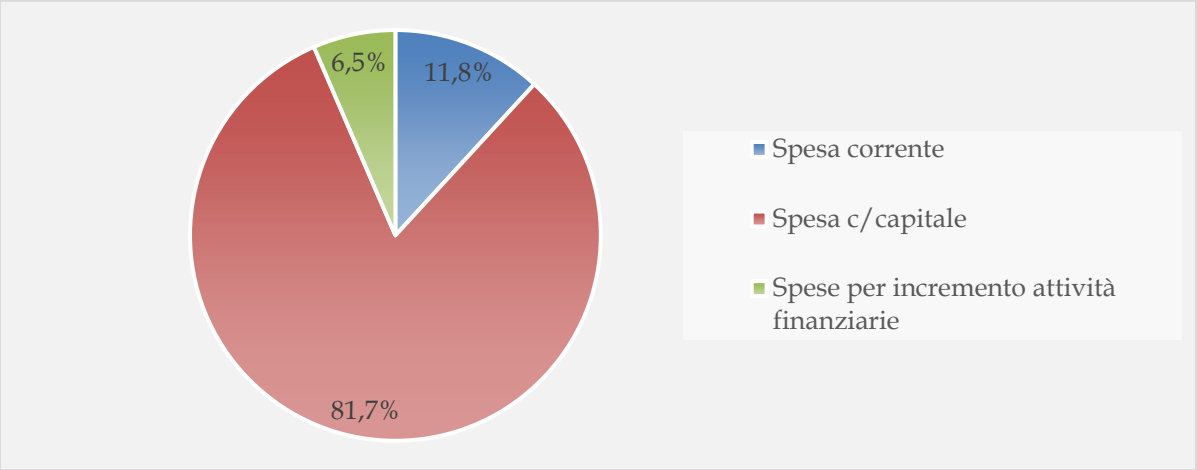
Nel Grafico 5 viene fornita l'articolazione temporale delle maggiori spese, suddivise per categoria economica di riferimento. In tutte le tre categorie di spesa i nuovi o maggiori

[30] Tali oneri sono riferibili a due provvedimenti legislativi: la l.r. n. 4 del 2025 e l'art. 1 della l.r. n. 45 del 2025.

[31] Tali spese sono riferibili a due provvedimenti legislativi. La l.r. n. 23 del 2025, all'art. 6, prevede la sottoscrizione di aumento di capitale sociale di Firenze Fiera S.p.A. (per 6,5 milioni), all'art. 15, un'autorizzazione di spesa di 50 mila euro per il concorso finanziario regionale al fondo di dotazione dei consorzi da costituire nell'anno 2025, nonché all'art. 37 la spesa per sottoscrizione di quote di fondi immobiliari chiusi aventi la finalità di realizzare alloggi sociali (per 7 milioni). La successiva l.r. n. 45 del 2025, all'art. 3, prevede la sottoscrizione dell'aumento di capitale sociale di Arezzo Fiere S.p.A. (per 1,5 milioni) e, all'art. 25, c. 5, lett. a), dispone le somme (60 mila euro) per la costituzione del fondo di dotazione della Fondazione per lo sviluppo dei territori geotermici.

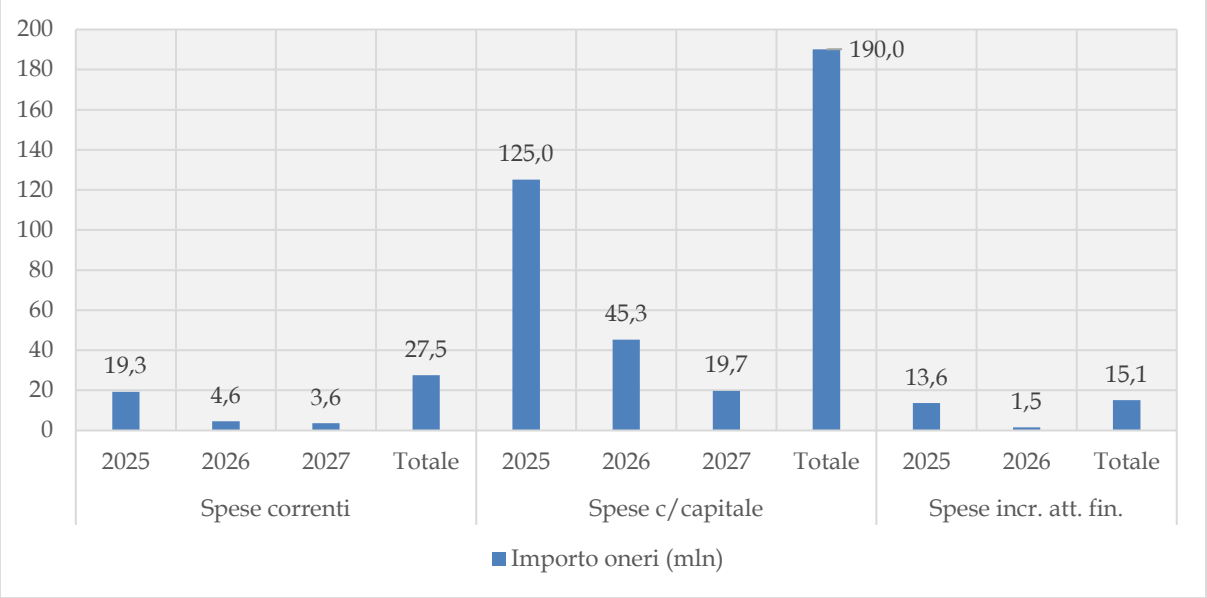
oneri sono prevalentemente collocati nel 2025, in particolare per quanto concerne le spese in conto capitale, laddove al primo anno si riferiscono 125 dei 190 milioni di maggiori spese triennali.

Grafico 4 - Classificazione economica delle maggiori spese (2025-2027).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

Grafico 5 – Maggiori spese per anno e categoria economica: in valore assoluto (*dati in mln.*).

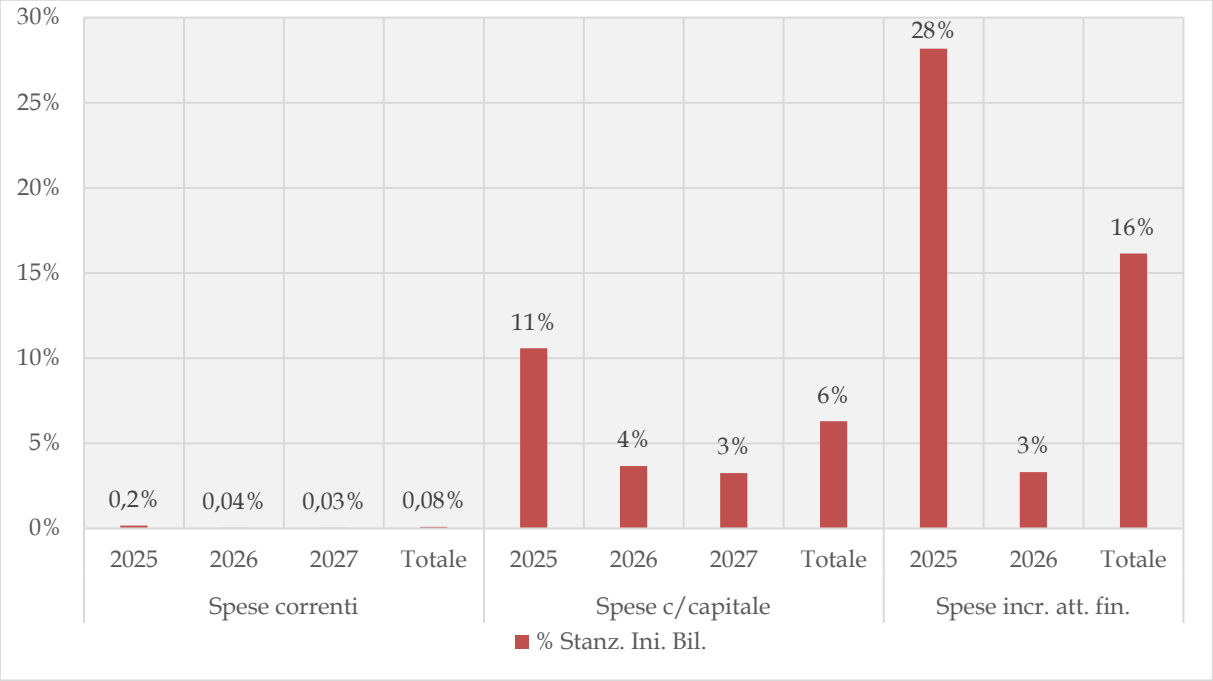


Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

Nel raffronto con gli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione 2025-2027 emerge come la legislazione di spesa adottata nel corso del 2025 abbia comportato, nel complesso del triennio, variazioni a margine sostanzialmente contenute rispetto al quadro finanziario

a legislazione vigente, per i primi tre titoli della spesa. In totale, nel periodo 2025-2027[32], l'espansione della spesa legata ai 18 provvedimenti legislativi in esame è stata pari solamente a circa l'1 per cento degli stanziamenti iniziali di bilancio (cfr. Grafico 6); trattasi di un valore comunque superiore rispetto a quello, molto contenuto, evidenziato nel 2024 (0,1 per cento degli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione di tale annualità). Disaggregando, poi, l'analisi comparativa nelle singole categorie di spesa, emerge come l'impatto espansivo determinato dalle leggi adottate in corso d'anno sia più sensibile sul fronte delle spese per incremento di attività finanziarie (titolo III), con un incremento del 16 per cento nel biennio 2025-2026, e sul fronte delle spese in conto capitale, con incrementi del 6 per cento su base triennale: un dato a sintesi di quello del 2025 (11 per cento) e di quello del successivo biennio (nel *range* 3-4 per cento). Sostanzialmente trascurabile, come negli anni passati, la spinta alla spesa corrente derivante dalla legislazione in corso d'anno (ferma allo 0,08 per cento).

Grafico 6 – Maggiori spese per anno e categoria economica: in percentuale degli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

[32] Per il titolo III sono stati presi in considerazione solamente gli stanziamenti iniziali del bilancio di previsione per il 2025 e 2026; ciò in quanto i provvedimenti onerosi adottati nel 2025, che incidono su tale categoria di spesa, riguardano solamente i primi due anni della previsione triennale, quindi senza oneri sul 2027.

Un ulteriore profilo di interesse nell'analisi della spesa aggiuntiva determinata dalla legislazione del 2025 attiene alla classificazione di quest'ultima per linee di *policy* (cfr. Grafico 7). Anche sotto tale profilo i maggiori oneri risultano fortemente concentrati, seppur in misura inferiore a quanto rilevato nel 2024: le prime 4 missioni di bilancio ne assorbono circa il 71,4 per cento (circa il 73,5 per cento nel 2024). Più in dettaglio, la quota preponderante di maggiori spese rientra nella missione 13 "*Tutela della salute*", cui sono state destinate risorse incrementali in corso d'anno per poco meno di 77 milioni (33,1 per cento del totale), sostanzialmente rientranti nel programma 5 relativo agli investimenti sanitari e per lo più riconducibili agli interventi normativi delle l.r. n. 18 e n. 45 del 2025, ossia ad interventi normativi associati alla prima e terza variazione di bilancio.

Circa 51 milioni (21,9 per cento del totale) sono destinati alla missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*"; essi sono ascrivibili, per il 98,4 per cento del complesso della missione, ai settori "*Industria, PMI e Artigianato*" (programma 1), nonché, per il restante 1,6 per cento circa, a quelli "*Commercio - reti distributive - tutela dei consumatori*" (programma 2)[33]. I maggiori oneri di tale linea di *policy* scaturiscono dalla l.r. n. 23 del 2025, associata alla seconda variazione di bilancio (93,3 per cento), e dalla l.r. n. 45 del 2025 (3,3 per cento), legata alla terza variazione.

Di particolare rilievo, nel corso del 2025, sono stati gli incrementi di spesa dedicati alla missione 10 "*Trasporti e diritto alla mobilità*", pari a 20,3 milioni (8,7 per cento del totale), in prevalenza riconducibili ai campi della "*viabilità e infrastrutture stradali*" (programma 5,99 per cento) e sostanzialmente disposti con le già richiamate l.r. n. 23 e n. 45 del 2025.

La missione 5 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*" ha assorbito maggiori risorse per 17,8 milioni (7,7 per cento del totale), sostanzialmente destinate (73,5 per cento) agli interventi in tema di valorizzazione dei beni di interesse storico del programma 1 e (26,5 per cento) a quelli nelle attività culturali e interventi diversi nel settore culturale del programma 2. Detti oneri, oltre che dalle leggi n. 23 e 45 del 2025, derivano dalle ll.rr. n. 54 del 2025 "*Sostegno alle attività di valorizzazione e promozione culturale delle associazioni pro-loco della Toscana*" (3,9 per cento della missione) e n. 56 "*Disposizioni per la promozione delle attività teatrali nelle istituzioni scolastiche*" (1,7 per cento della missione).

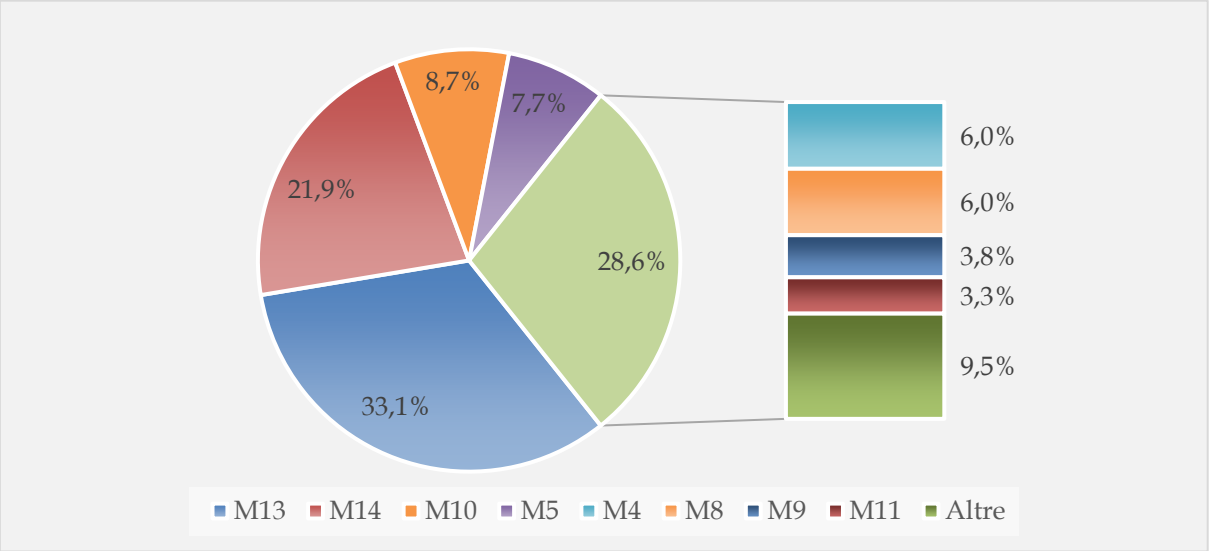
[33] Una percentuale esigua, pari allo 0,1 per cento del complesso della Missione, è destinata al programma 3 "*Ricerca e innovazione*".

Non trascurabile anche la mole di spesa aggiuntiva correlata alle missioni 4 "*Istruzione e diritto allo studio*", pari a poco più di 14 milioni (6 per cento del totale), e 8 "*Assetto del territorio ed edilizia abilitativa*", pari a 13,9 milioni (6 per cento del totale). Nel primo caso i maggiori oneri sono distribuiti tra il programma 2 "*Altri ordini di istruzione non universitaria*" (80,6 per cento della missione), il programma 1 "*Istruzione prescolastica*" (9,4 per cento) e 6 "*Servizi ausiliari all'istruzione*" (10 per cento).

Nel secondo caso le maggiori spese riguardano il programma 1 "*Urbanistica e assetto del territorio*" (47,4 per cento della missione) e 2 "*Edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia economico-popolare*" (52,6 per cento).

Superano l'incidenza del 3 per cento anche i maggiori oneri per la missione 9 "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" (8,8 milioni, pari al 3,8 per cento del totale) e per la missione 11 "*Soccorso civile*" (7,6 milioni, circa il 3,3 per cento del totale).

Grafico 7 - Classificazione per missioni del bilancio regionale delle maggiori spese (2025-2027).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

Al fine di approfondire l'analisi per politica pubblica, 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 18 provvedimenti legislativi di spesa, emerge che, sul 2025, risulta nettamente prevalente l'impatto delle missioni 13 "*Tutela della salute*" (42,2 per cento) e 14 "*Sviluppo economico e competitività*" (30,7 per cento); diversamente, nel 2026, fermo restando il rilievo del tema sanitario, assumono un peso determinante, in termini di maggiori oneri, la missione 10 "*Trasporti e diritto alla mobilità*"

(21,8 per cento), la missione 5 "*Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali*" (13,9 per cento) e la missione 4 "*Istruzione e diritto allo studio*" (11,2 per cento). Nell'ultimo anno di previsione, poi, si accentua ulteriormente l'incidenza di tali ultime due missioni: la 5 sale al 23,9 per cento e la 4 al 12,6 per cento; rimangono significative le quote di maggiori oneri per la missione 10 in tema di trasporto (21,5 per cento) e 13 in ambito sanitario (13,3 per cento).

Gli interventi onerosi che riguardano i settori "*Assetto del territorio ed edilizia abilitativa*" (missione 8) e "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*" (missione 9) mostrano un peso più rilevante nella distribuzione delle maggiori spese del 2026 e 2027.

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

Anno	Missioni																
	1	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	16	17	18	19
2025	0,0%	0,1%	3,4%	3,2%	1,7%	0,8%	5,4%	2,6%	2,6%	4,8%	0,9%	42,2%	30,7%	0,7%	0,0%	0,6%	0,3%
2026	1,5%	0,0%	11,2%	13,9%	5,9%	5,1%	6,8%	6,3%	21,8%	0,0%	1,3%	13,9%	4,4%	0,4%	1,3%	5,8%	0,2%
2027	0,0%	0,0%	12,6%	23,9%	5,6%	0,0%	8,2%	6,5%	21,5%	0,0%	0,5%	13,3%	1,2%	0,9%	3,0%	2,4%	0,5%
Tot.	**0,3%**	**0,1%**	**6,0%**	**7,7%**	**3,0%**	**1,7%**	**6,0%**	**3,8%**	**8,7%**	**3,3%**	**0,9%**	**33,1%**	**21,9%**	**0,7%**	**0,6%**	**1,9%**	**0,3%**

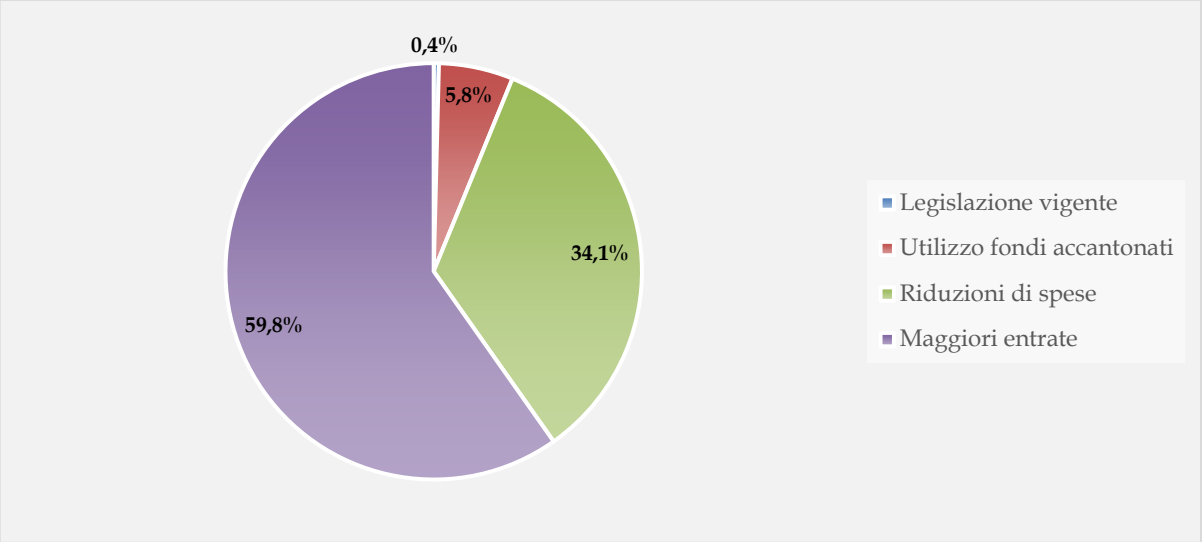
Fonte: Elaborazione Corte dei conti sulle 18 leggi onerose con impatto sul bilancio della Regione Toscana.

6.3 Considerazioni generali sulle tecniche di copertura utilizzate

Come ricordato, i 20 provvedimenti legislativi con impatto finanziario, sia a carico del bilancio regionale che di quello del Consiglio, emanati nel 2025[34], hanno generato oneri complessivi, articolati sul triennio 2025-2027, per 236,8 milioni; a fronte di ciò sono state approntate le seguenti forme di copertura (cfr. Grafico 8): per il 5,8 per cento mediante utilizzo di fondi accantonati (6,7 per cento nel 2024); per il 34,1 per cento mediante riduzione di altri stanziamenti di spesa (16,9 per cento nel 2024); per il 59,8 per cento mediante maggiori entrate (45,5 per cento nel 2024); una percentuale esigua di oneri, pari allo 0,4 per cento, è stata coperta a valere sugli stanziamenti a legislazione vigente (29,3 per cento nel 2024). La tipologia "rinvio al bilancio", invece, è stata effettuata solo per gli oneri a regime.

[34] Come più volte specificato si richiama la circostanza che la presente analisi è circoscritta alle leggi regionali adottate nel 2025 con esclusione dei 9 provvedimenti legislativi che compongono il ciclo di bilancio (*cfr. supra* par. 6.1).

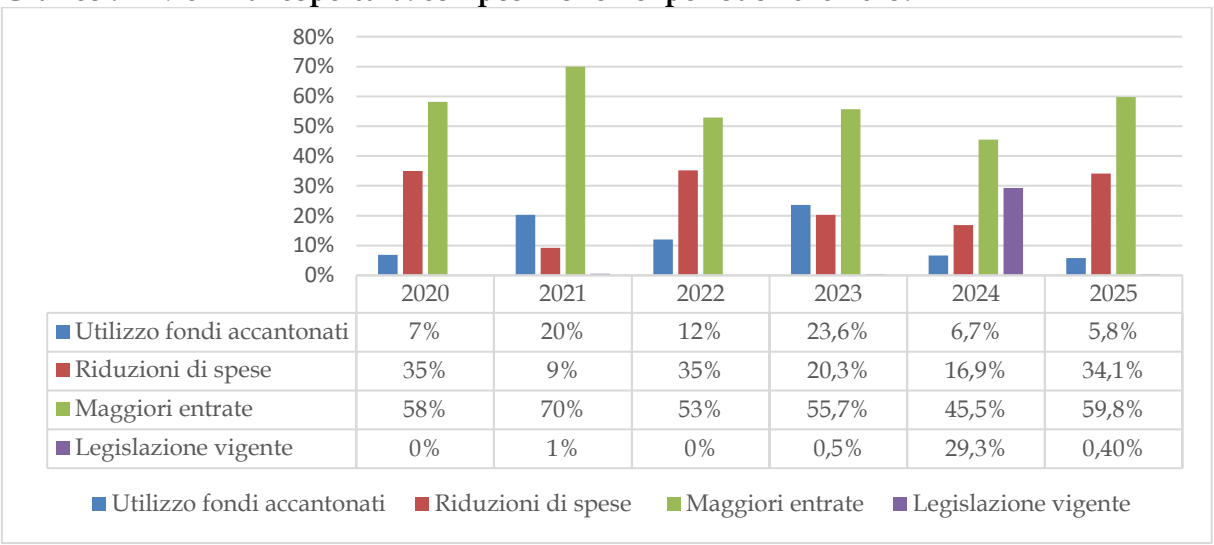
Grafico 8 – Distribuzione percentuale delle tipologie di coperture utilizzate per oneri (triennio 2025-2027).



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Rispetto al 2024 (Grafico 9[35]), si assiste ad una ricomposizione delle tecniche di copertura in favore delle maggiori entrate e delle riduzioni di spesa; quasi integralmente ridotto il peso delle coperture secondo la modalità c.d. a legislazione vigente, un dato quest'ultimo che deve essere positivamente sottolineato. In contrazione, inoltre, il peso dell'utilizzo di fondi precedentemente accantonati, raggiungendo l'incidenza più bassa toccata nei sei anni di confronto.

Grafico 9 – Mezzi di copertura: composizione nel periodo 2020-2025.



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Utilizzo fondi accantonati	7%	20%	12%	23,6%	6,7%	5,8%
Riduzioni di spese	35%	9%	35%	20,3%	16,9%	34,1%
Maggiori entrate	58%	70%	53%	55,7%	45,5%	59,8%
Legislazione vigente	0%	1%	0%	0,5%	29,3%	0,40%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

[35] Per consentire un raffronto tra i mezzi di copertura maggiormente impiegati nel periodo 2020-2025, il Grafico 9 non considera la copertura degli oneri mediante avanzo vincolato.

Il ricorso alla forma di copertura mediante maggiori entrate fa riferimento sostanzialmente alle tre leggi associate alle variazioni di bilancio (l.r. n. 18 del 2025, l.r. n. 23 del 2025 e l.r. n. 45 del 2025). In queste leggi, in particolare, le maggiori entrate sono legate principalmente al debito autorizzato e non contratto. Si tratta, nel complesso, di maggiori risorse per 141,5 milioni, in significativo aumento rispetto ai 13,9 milioni del 2024, ma anche ai 110,9 milioni e 108,3 milioni rilevati nei precedenti referti, rispettivamente, per le annualità 2023 e 2022.

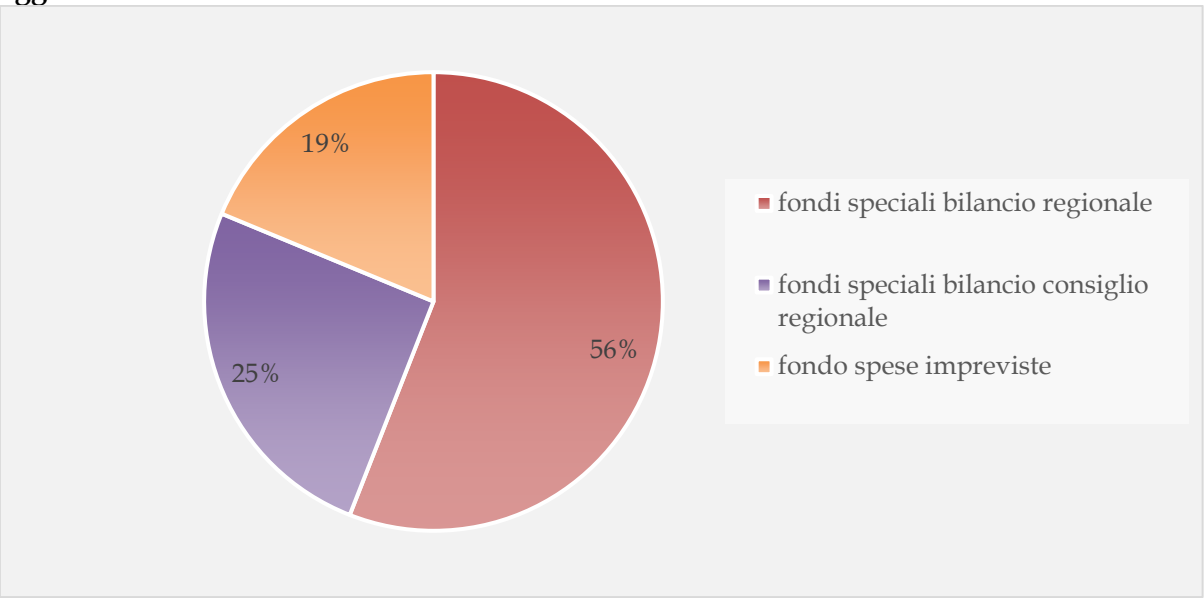
Anche la tecnica della riduzione di precedenti spese è riconducibile sostanzialmente agli interventi normativi collegati alle leggi di variazione di bilancio, in particolare la seconda (l.r. n. 23 del 2025, per il 79,5 per cento) e la terza (l.r. n. 45 del 2025, per il 19,2 per cento). Su base triennale, le complessive risorse ottenute da riduzioni di spese già previste ammontano a 80,6 milioni, in forte aumento rispetto ai 5,2 milioni del 2024.

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 che forniscono la copertura. Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, da un lato, la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge; dall'altro lato, 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 2025 la tecnica del ricorso ai fondi di accantonamento ha registrato un tasso di utilizzo molto contenuto (5,8 per cento), ma allo stesso tempo diffuso nei vari provvedimenti legislativi onerosi (quasi in due terzi delle 20 leggi onerose si è fatto ricorso a tale tecnica). Da un'analisi più dettagliata (cfr. Grafico 10), attraverso un'ulteriore scomposizione della percentuale totale dei fondi accantonati, si evince che nella quasi totalità dei casi si è attinto ai fondi speciali ex art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011 per il finanziamento di nuovi provvedimenti legislativi, iscritti sia nel bilancio della Regione (56 per cento) sia in quello

del Consiglio regionale (25 per cento); per la parte residua, si è attinto al fondo per le spese impreviste (19 per cento).

Grafico 10 – Distribuzione percentuale delle tipologie di fondi utilizzati a copertura di oneri aggiuntivi nel triennio 2025-2027.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti.

Quanto al ricorso a tale ultimo fondo, va osservato che nel 2025, parimenti a quanto già riscontrato nelle precedenti Relazione[36], l'utilizzo del fondo in esame è avvenuto non sempre in linea con i formanti della giurisprudenza costituzionale e l'art. 48 del d.lgs. n. 118 del 2011. È d'uopo, infatti, rammentare che il fondo per le spese impreviste 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. Pertanto, l'impiego del fondo non può essere collegato a fronteggiare oneri caratterizzati dalla potenziale prevedibilità dell'evento.

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.

[36] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. n. 111/2022/RQ e n. 152/2023/RQ

Da ultimo, devono essere riservate alcune considerazioni anche all'impiego a copertura dei fondi speciali ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 e art. 16 della l.r. n. 1 del 2015; tale tipologia è stata utilizzata per gli oneri derivanti dall'attuazione della legge regionale n. 10 del 2025 a valere sul bilancio del Consiglio medesimo.

In via preliminare, il Collegio precisa che la legge in discorso è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 febbraio 2025, n. 10, in una fase antecedente alla disciplina della l.r. n. 1 del 2015, come modificata dalla l.r. n. 29 del 2025. Ciò posto, già nelle precedenti Relazioni[37], questa Corte aveva manifestato perplessità circa le concrete modalità di operatività del fondo in discorso. Tali criticità si erano acuite a seguito delle modifiche che l'art. 31 della l.r. n. 29 del 2021 aveva apportato all'art. 16 della l.r. n. 1 del 2015. Come più diffusamente esposto nel precedente par. 5 "*Il principio di copertura nell'ordinamento legislativo e contabile della Regione Toscana*", l'art. 16 della l.r. n. 1 del 2015 è stato recentemente sostituito dalla l.r. n. 29 del 2025[38] (v. *supra* par. 5). Le modifiche apportate si muovono nella direzione più volte raccomandata da questa Corte[39], rendendo la disciplina del fondo ex art. 16 della l.r. n. 1 del 2015 maggiormente coerente con le previsioni di cui all'art. 49 del d. lgs. n. 118 del 2011. Inoltre, in linea con quanto è previsto dall'art. 17, comma 1, *lett. a)*, della l. n. 196 del 2009, viene normato anche il c.d. principio del divieto di dequalificazione della spesa, precludendo l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente.

Il Collegio deve positivamente evidenziare che la l.r. n. 29 del 2025 si inserisce in un percorso intrapreso dal legislatore regionale nel corso degli ultimi anni teso a rimuovere le criticità[40] riscontrate dalla Sezione in sede di esercizio delle funzioni sulle tecniche di

[37] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ.

[38] L'art. 1 della l.r. n. 29 del 2025 "*Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale. Sostituzione dell'articolo 16 della l.r. 1/2015*" recita "*1. L'articolo 16 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), è sostituito dal seguente: " Art. 16 - Fondo speciale per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale 1. Nel bilancio regionale è iscritto un fondo speciale destinato a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali di iniziativa di ciascun consigliere ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio. 2. È precluso l'impiego di accantonamenti dei fondi speciali finanziati con risorse di conto capitale per iniziative di parte corrente.*".

[39] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 6/2024/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 111/2022/RQ.

[40] Il riferimento è, in particolare, ai seguenti interventi legislativi: *i)* art. 30 della l.r. n. 29 del 2021 che ha sostituito l'art. 14, comma 4, della l.r. n. 1 del 2015 in materia di andamenti nel tempo degli oneri e delle relative coperture; *ii)* artt. 63 e 64 del Capo VIII "*Programmazione e bilancio*" della l.r. n. 29 del 2022 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*", i quali statuiscono che nell'ipotesi di leggi "non onerose" debba essere inserita, in fine dell'articolato del testo legislativo, la clausola di neutralità finanziaria.

coperture e quantificazione delle leggi onerose varate in una determinata annualità. In alcune ipotesi, come quella in discorso, l'*iter* ha richiesto tempi di realizzazione fisiologicamente più lunghi, essendo richiesta una novella legislativa.

Ciononostante, questa Corte osserva che la legge regionale n. 29 del 2025 non prevede una puntuale correlazione tra singolo onere derivante da una specifica proposta di legge e relativa copertura, di cui dare evidenza in un apposito allegato al bilancio regionale, in linea con quanto a tutt'oggi disposto per le altre iniziative legislative regionali, diverse da quelle di matrice consiliare. Sebbene tale associazione non sia espressamente richiesta dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, va da sé che il principio di trasparenza del bilancio imporrebbe di darne evidenza in un apposito allegato al bilancio di previsione; ciò consentirebbe di assolvere anche alla funzione informativa sull'allocazione delle risorse disponibili tra i diversi settori di intervento, rappresentando con maggiore chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione amministrativa. Peraltro, il ricorso, in sede attuativa, a tale allegato, pur se non espressamente richiesto dall'art. 49 citato, potrebbe comportare il vantaggio di consentire l'operatività dell'istituto ex art. 15, comma 3, l.r. n. 1 del 2015, secondo il quale le disponibilità dei fondi speciali possono 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. Detto schema procedurale, come già richiamato, ha superato il vaglio di costituzionalità[41].

Nel 2025 è stato, invece, registrata una significativa contrazione della copertura a legislazione vigente, rispetto alla precedente annualità. Al riguardo, questa Corte richiama, per il futuro, l'attenzione sull'opportunità di limitare ulteriormente il ricorso alla modalità di copertura in discorso. Tale tecnica appare, infatti, difficilmente compatibile con il principio costituzionale di copertura ex art. 81 Cost., in quanto determina un "capovolgimento" del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio: questi ultimi vengono costruiti *ex ante* già scontando gli effetti di norme ancora da approvare. Ciò comporta conseguentemente 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. Peraltro, soprattutto

[41] Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

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 del 2009 e alla l.r. n. 1 del 2015, come modificata dalla l.r. n. 29 del 2021, relativamente 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.

Nella produzione normativa regionale per il 2025 sono state inoltre riscontrate fattispecie in cui il principio di copertura non è risultato pienamente compatibile con gli artt. 81 Cost. e 17 della l. n. 196 del 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. L'omessa esplicitazione analitica 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. Tale prassi è suscettibile di minare *in nuce* la funzione propria della clausola generale della copertura, non consentendo una piena valutazione dell'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.

Con specifico riguardo agli interventi normativi collegati alle tre variazioni di bilancio (ll.rr. n. 18, n. 23 e n. 45 del 2025), questa Corte deve evidenziare che 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 sempre consente di stilare una corrispondenza diretta tra singolo onere e specifica copertura, fatta salva l'ipotesi in cui ciò sia chiaramente espresso nella relazione tecnica (ad esempio, DANC o utilizzo di fondi). Tale tecnica normativa aveva reso nelle precedenti annualità molto complessa la ricostruzione delle modalità di coperture impiegate e conseguentemente anche la verifica di compatibilità con il principio ex art. 81 Cost., essendo dovuti ricorrere, con riguardo a taluni oneri, a semplificazioni metodologiche. Ciononostante, il Collegio deve positivamente rilevare che rispetto alle passate annualità la relazione tecnico-finanziaria allegata all'intervento di variazione – ivi inclusi gli emendamenti - presenta un contenuto informativo maggiormente dettagliato.

Questa Sezione richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di proseguire il percorso intrapreso. In ossequio al principio di trasparenza, è di fondamentale importanza che le relazioni tecniche individuino in modo puntuale il nesso tra onere aggiuntivo e specifica fonte di copertura. Trattasi di un passaggio fondamentale non solo per la verifica degli effetti finanziari specifici del provvedimento legislativo, ma anche per accertare la coerenza formale tra tipo di onere generato e forma di copertura individuata.

Diversamente dalla precedente Relazione, nell'annualità oggetto di esame, è stato riscontrato il fenomeno, più volte utilizzato in passato, di un'unica indicazione di copertura per più oneri. Tale tecnica, come più volte sottolineato, oltre a determinare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, risulta in contrasto con la legge di contabilità, laddove questa prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad una tipologia di onere[42].

Da ultimo, il Collegio ritiene di dover svolgere una considerazione con riguardo al rapporto tra principio di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio, in ragione di alcune valutazioni esplicitate nella relazione tecnico-finanziaria[43]. Come già rilevato in occasione dei precedenti cicli di controllo con riferimento alle tecniche di coperture mediante richiamo al principio dell'equilibrio di bilancio[44], questa Corte rammenta 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 ed è verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

Si segnala, infine, che, nel 2025, tutti gli emendamenti onerosi approvati risultano accompagnati dall'aggiornamento delle relazioni tecniche.

[42] Senza una tale corrispondenza, ad esempio, quando si è in presenza di coperture a valere anche su stanziamenti di conto capitale, non può escludersi il rischio di dequalificazione della spesa.
[43] Il riferimento è, ad esempio, alla relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 44 del 2025.
[44] Cfr. *ex plurimis*, Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ e n. 152/2023/RQ.

6.4 Le leggi non onerose

Con l'espressione "leggi non onerose" si suole fare riferimento alle leggi non comportanti effetti finanziari 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 o regolatorio, sia le leggi che, pur involgendo taluni profili finanziari, non dispiegano alcun impatto economico sul bilancio regionale. Nell'ambito delle 51 leggi regionali promulgate nell'anno 2025, n. 22 risultano non onerose, come meglio dettagliato nella seguente tabella 2.

Tabella 2 – Leggi non onerose: elenco.

Legge n.	Titolo
3	*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di occupazioni del demanio idrico da parte dei gestori del servizio idrico integrato e in materia di canoni di concessioni di grandi derivazioni idroelettriche. Modifiche alla l.r. 50/2021 , alla l.r. 57/2017 , alla l.r. 77/2016 e alla l.r. 80/2015*
6	*Disposizioni in materia di agriturismo d'epoca e di comunicazione dei dati. Modifiche alla l.r. 30/2003*
7	*Disposizioni correttive in materia di rifugi escursionistici e di affittacamere e bed and breakfast. Modifiche alla l.r. 61/2024*
15	*Istituzione del registro di mortalità e disposizioni in materia di alienazione di immobili e di investimenti da parte delle aziende ed enti del servizio sanitario regionale. Modifiche alla l.r. 40/2005*
20	*Misure urgenti a sostegno delle comunità e dei territori della Toscana colpiti da eventi alluvionali. Modifiche alla l.r. 59/2024*
22	*Proroga delle graduatorie del servizio sanitario regionale*
26	*Disciplina del Consiglio delle autonomie locali della Toscana.*
28	*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025.*
29	*Fondo speciale per il finanziamento delle leggi di iniziativa consiliare. Modifiche alla l.r. 1/2015*
30	*Disposizioni in materia di tutela dei lavoratori nei contratti pubblici di appalto di competenza regionale. Modifiche alla l.r. 18/2019*
31	*Disposizioni sulle unioni di comuni. Modifiche alla l.r. 68/2011*
33	*Disposizioni in merito al Comitato regionale per le comunicazioni, Difensore civico regionale, Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale e Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Modifiche alle leggi regionali 22/2002, 19/2009, 69/2009, 26/2010 e 64/2010*
35	*Riordino del sistema della presa in carico della persona anziana non autosufficiente e della persona con disabilità. Modifiche alla l.r. 66/2008*
36	*Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica (ERP). Modifiche alla l.r. 2/2019*
39	*Disciplina della programmazione negoziata regionale. Modifiche alla l.r. 1/2015*
40	*Tumulazione delle ceneri degli animali di affezione nei loculi dei proprietari. Modifiche alla l.r. 29/2004*
43	*Disposizioni in merito ai criteri prioritari di selezione del personale delle segreterie di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale per sostituzioni temporanea per congedo di maternità. Modifiche alla l.r. 1/2009*
49	*Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997.*
50	*Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015*
51	*Semplificazioni in materia edilizia. Adeguamento alla normativa statale di riferimento. Modifiche alla l.r. 65/2014*
52	*Disposizioni in materia di cave e di servizio idrico integrato. Modifiche alla l.r. 35/2015 e alla l.r. 69/2011*
60	*Disposizioni relative al personale della struttura di supporto del Presidente del Consiglio regionale, al responsabile delle strutture di supporto agli organismi politici del Consiglio regionale e al responsabile di segreteria dei gruppi consiliari. Modifiche alla l.r. 1/2009*

Fonte: Elaborazione Corte dei conti

Come già diffusamente esposto nel paragrafo 3 "*La disciplina generale di riferimento in tema di coperture delle leggi di spesa*" della presente Relazione (v. *supra*), le proposte di legge devono essere corredate di un'adeguata analisi economica tesa a dare contezza dell'onerosità delle previsioni o della neutralità delle stesse rispetto agli equilibri finanziari definiti nel bilancio di previsione. Gli esiti di tali indagini devono confluire in un'apposita relazione tecnico-finanziaria. Quest'ultima, dunque, assolve a una duplice funzione: da un lato, costituisce un adempimento obbligatorio per il legislatore regionale, quale elemento indefettibile della previsione costituzionale di copertura (art. 81 Cost); dall'altro, è uno strumento essenziale per consentire a questa Corte di valutare l'effettività, la congruità nonché l'adeguatezza delle analisi condotte in sede legislativa. Nell'ipotesi di leggi non onerose, la relazione tecnico-finanziaria è altresì accompagnata da un'esplicita previsione - denominata clausola di invarianza o neutralità finanziaria – inserita nell'articolato legislativo.

L'analisi delle leggi non onerose, pertanto, mira a verificare, attraverso la lente dei predetti strumenti, l'idoneità degli elementi addotti a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, e, nel caso di specie, di quella regionale. Ciò implica una duplice prospettiva di indagine: formale (*i.e.*, livello di *compliance* al dettato costituzionale e normativo) e sostanziale (*i.e.*, adeguatezza e ragionevolezza del contenuto informativo della documentazione finanziaria).

Sotto il primo profilo, in via preliminare, appare utile precisare che l'esame delle leggi non onerose approvate nel 2025 non solo restituisce un quadro sul grado di applicazione del *framework* costituzionale (e delle relative normative[45]), ma fornisce, in una più ampia prospettiva, anche informazioni utili sulle azioni poste in essere dal legislatore regionale per conformarsi alle pronunce di questa Sezione[46].

I dati riferiti alle 22 leggi non onerose mostrano una piena *compliance* in ordine alla presenza della clausola di invarianza finanziaria e confermano, rispetto alla precedente annualità, il pieno livello di adesione alla normativa per quanto concerne la redazione della relazione tecnica.

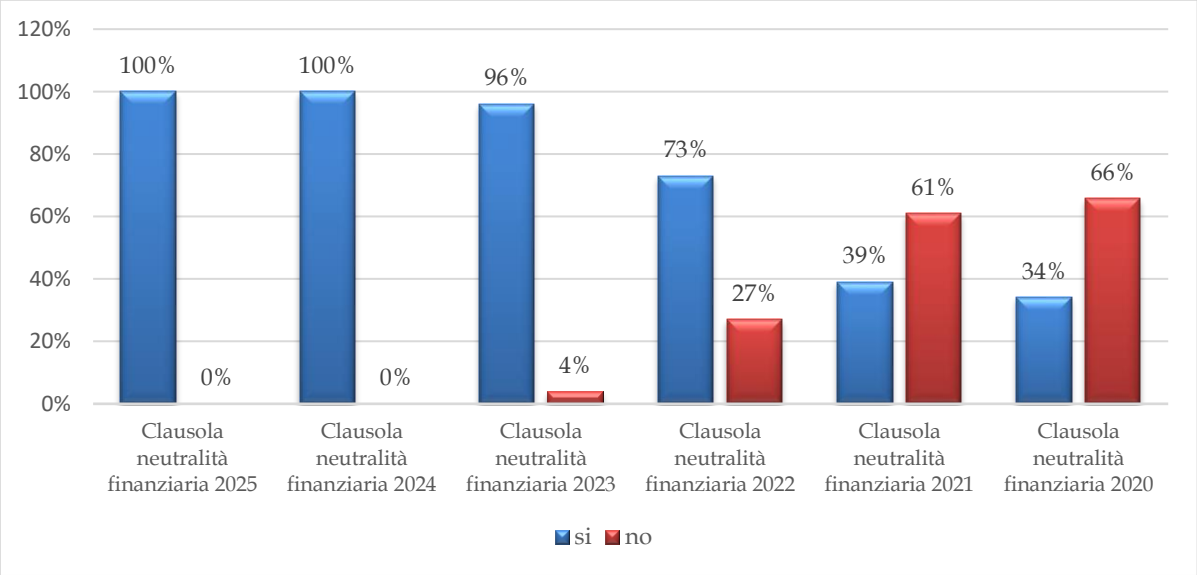
[45] Il riferimento è alla l. n. 196 del 2009, al d.lgs. n. 118 del 2011 e alla l.r. n. 1 del 2015.

[46] Cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ.

Sul primo versante, l'impegno profuso dal legislatore regionale è evidente se raffrontato con gli esiti delle verifiche condotte da questa Sezione sulla legislazione regionale adottata nel periodo 2020-2024 (*cfr.* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. e n. 134/2025/RQ, n. 6/2024/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 111/2022/RQ e n. 53/2021/RQ). Infatti, a partire da situazioni in cui tale adempimento non era eseguito in oltre il 60 per cento dei casi (biennio 2020-2021), si è inaugurato un *trend* di miglioramento del livello di *compliance* che ha raggiunto negli ultimi due esercizi 2024-2025 una piena attuazione dell'onere informativo in discorso (cfr. Grafico 11).

Pertanto, questa Corte accerta una piena osservanza delle previsioni di cui all'art. 17, commi 1 e 2, *lett. d)*, della l.r. n. 1 del 2015 e dall'art. 17, comma 6- *bis*, della l. n. 196 del 2009. Merita segnalare, altresì, che il percorso intrapreso dal legislatore regionale ha tratto ulteriore linfa dalle modifiche apportate dagli artt. 63 e 64 del Capo VIII "*Programmazione e bilancio*" della l.r. n. 29 del 2022 "*Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2022*", i quali statuiscono che nell'ipotesi di leggi "non onerose" debba essere inserita, in fine dell'articolato del testo legislativo, la clausola di neutralità finanziaria.

Grafico 11 – Leggi non onerose e clausola di neutralità finanziaria nel periodo 2020-2025.

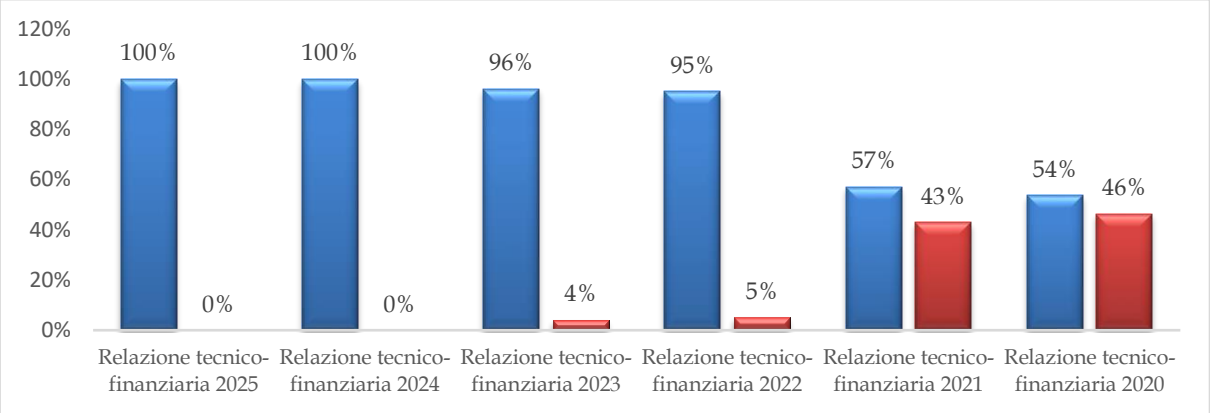


Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati desunti dalle leggi non onerose della Regione Toscana approvate nel periodo 2020-2025.

Anche con riferimento all'obbligo di redazione della relazione tecnica, l'analisi ha restituito un quadro in cui si conferma il pieno tasso di attuazione delle prescrizioni normative: il legislatore regionale ha infatti agito nel pieno rispetto del quadro costituzionale, mostrando, al contempo, un elevato grado di conformazione alle

deliberazioni di questa Sezione: n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ (cfr. Grafico 12).

Grafico 12 – Leggi non onerose e relazione tecnico-finanziaria nel periodo 2020-2025.



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati desunti da leggi non onerose della Regione Toscana approvate nel periodo 2020-2025.

Sotto il profilo sostanziale, come più volte ribadito dalla magistratura contabile, i predetti adempimenti - lungi dal rappresentare mere "clausole di stile" – costituiscono presidi indefettibili per dare, in sede legislativa, piena attuazione al contenuto precettivo dell'art. 81 Cost.; essi appaiono ancora più necessari alla luce della recente e rigorosa giurisprudenza della Corte costituzionale. Difatti, 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 (cfr. Corte cost., sentenze n. 82 del 2023, n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). In tal modo, la relazione tecnico-finanziaria diviene uno "strumento" che consente anche a questa Corte - nell'esercizio del controllo ex art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012 - di ripercorrere le valutazioni effettuate e di accertare l'assenza di oneri (cfr. Corte cost., sentenze n. 124 del 2022 e n. 235 del 2020).

Tanto precisato, la Sezione richiama l'attenzione sull'importanza di arricchire il contenuto informativo della relazione tecnica, la quale – come più volte ribadito – costituisce uno strumento indispensabile per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri.

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

6.5 Le leggi onerose: schede di analisi e valutazioni

6.5.1 Legge regionale 8 gennaio 2025, n. 4

La l.r. n. 4 del 2025 "*Trasferimento dell'impianto di depurazione Casa del Lupo*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 gennaio 2025, n. 3, consta di n. 2 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Con la l.r. n. 4 del 2025 viene definita la procedura per il trasferimento dal demanio regionale a quello comunale dell'impianto di depurazione scarichi civili e industriali c.d. Casa del Lupo[47]. In particolare, l'intervento normativo si rende necessario al fine di definire la procedura di cui all'art. 19 della l.r. n. 77 del 2004, stabilendo le modalità per la trascrizione delle modifiche della titolarità sul bene presso la conservatoria dei registri immobiliari competente territorialmente. È d'uopo, infatti, rammentare che l'art. 19, c. 1, della l.r. n. 77 del 2004 "*Demanio e patrimonio della Regione Toscana. Modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana)*" - nella versione vigente alla data di approvazione della legge in esame - si limitava a disporre: "*I beni del demanio regionale sono inalienabili; possono essere trasferiti esclusivamente in favore di altro ente pubblico territoriale, a condizione che sia mantenuto al bene trasferito il requisito di demanialità*."; nessuna indicazione era dunque prevista in ordine alle concrete regole operative.

L'impianto di depurazione di scarichi civili e industriali è sito nel Comune di Porcari, località Casa del Lupo; esso risulta strategicamente funzionale a una vasta area d'utenza costituita da una netta prevalenza industriale, caratterizzata da numerose aziende, in particolare del settore cartario, oltre che dalla popolazione insistente nei territori dei Comuni di Porcari, Montecarlo, Altopascio e Capannori. Tale impianto è gestito da Aquapur Multiservizi S.p.A. a seguito della concessione rilasciata dalla Regione Toscana in data 5 dicembre 2008[48] per un periodo di anni venti (i.e., 30 ottobre 2028). La relazione illustrativa si cura altresì di precisare i contenuti della concessione, fornendo elementi

[47] L'impianto di depurazione scarichi civili e industriali c.d. Casa del Lupo, oggetto del trasferimento è identificato al catasto fabbricati del Comune di Porcari (cfr. relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 4 del 2025, p. 2).
[48] La conduzione dell'impianto da parte di Aquapur Multiservizi S.p.A. era iniziata il 1° novembre 1996 a seguito dell'affidamento in concessione per un periodo pari a sei anni, successivamente rinnovata per ulteriori sei anni, ossia dall'1/11/2002 al 31/10/2008 (cfr. Relazione illustrativa, p. 1).

informativi sull'Addendum al disciplinare di concessione intervenuto nel corso dell'esecuzione della concessione.

Tanto premesso, dalla disamina della relazione illustrativa è emerso che, con nota del 23 ottobre 2023, i Comuni di Porcari, Capannori, Altopascio e Montecarlo avevano manifestato al Presidente della Giunta della Regione Toscana il proprio interesse al trasferimento dell'impianto di depurazione in questione dal demanio regionale a quello comunale; ad avviso dei Comuni istanti, ciò avrebbe consentito di esercitare una maggiore influenza nonché un'azione costante di vigilanza e controllo pubblico sul trattamento e depurazione dei reflui industriali e, trattandosi di impianto di tipo misto, anche di quelli urbani in analogia alle competenze intestate ai Comuni ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 e della l.r. n. 69 del 2011.

In considerazione della circostanza che l'impianto svolge una fondamentale funzione nei territori di riferimento, il legislatore regionale ha ritenuto necessario prevedere che i Comuni della piana lucchese potessero esercitare un maggiore controllo sul trattamento e depurazione dei reflui industriali, disponendone l'acquisizione al demanio dell'Ente in cui l'impianto è sito (i.e., Comune di Porcari). Il trasferimento del bene si perfeziona con la sottoscrizione del verbale di consegna da parte del Comune di Porcari e dell'ufficio regionale competente in materia di patrimonio (art. 1, c. 2); a seguito del trasferimento, l'Ente locale subentra in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi dell'impianto in discorso e nei rapporti contrattuali in corso, comunque connessi allo svolgimento delle funzioni oggetto di trasferimento, garantendo la destinazione demaniale del bene e una gestione dello stesso compatibile con tale destinazione (art. 1, c. 3). I Comuni di Porcari, Montecarlo, Altopascio e Capannori si impegnano a condividere congiuntamente, anche in forma consortile, le azioni e le strategie di gestione dell'impianto di depurazione scarichi civili ed industriali c.d. "Casa del Lupo", avuto riguardo alla destinazione demaniale e alla strategicità per l'intero territorio della piana di Lucca dell'impianto medesimo (art. 1, c. 4).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la relazione tecnico-finanziaria correttamente riconduce gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 4 del 2025 alla categoria ex art. 13, comma 1, *lett.* d), l.r. n. 1 del 2015 (variazione gettito delle entrate). A conforto di ciò la relazione tecnico-finanziaria precisa che la concessione dell'impianto di Casa del Lupo ad Aquapur Multiservizi S.p.A. "*è stata rilasciata a canone ricognitorio pari ad euro 180,00/anno.* (omissis) *A fronte della stessa, da ultimo con D.D. n. 9665 del 25.08.2016 è stato assunto il relativo*

accertamento di entrata di importo annuo pari ad euro 180,00 - e fino al 2027 tenuto conto del pagamento del canone in via anticipata stante la scadenza della concessione nell'anno 2028 - a valere sul pertinente capitolo di entrata n. 31002 della Tipologia 100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" del Titolo 3 "Entrate extratributarie" del bilancio regionale. Il trasferimento dell'impianto di depurazione di cui all'art. 1 della presente pdl ed in particolare il successivo subentro del Comune di Porcari in tutti i rapporti attivi e passivi (omissis) *determina una minore entrata a carico del bilancio regionale pari all'importo del canone annuo oggi corrisposto dalla Società Aquapur Multiservizi spa alla Regione e domani dalla stessa Società al Comune di Porcari* omissis"(così, relazione tecnico-finanziaria, pp. 2 e 3).

In ordine alla quantificazione degli oneri, la relazione tecnica-finanziaria determina l'effetto finanziario dispiegato dall'intervento normativo sugli esercizi 2024, 2025, 2026 e 2027. Tale distribuzione temporale degli oneri non trova piena rispondenza nel testo legislativo definitivamente approvato in cui sono considerati solo gli effetti finanziari della previsione sulle annualità 2025, 2026 e 2027. Tale discrasia è ascrivibile alla circostanza che la l.r. n. 4 del 2025 origina dalla proposta della Giunta regionale n. 1 del 4 novembre 2024; essa, pertanto, assumeva a riferimento, in primo luogo, le annualità considerate nel bilancio di previsione 2024-2026 e, poi, quella dell'esercizio successivo.

Sebbene l'*iter* descritto possa rientrare nella fisiologica dinamica di svolgimento del procedimento legislativo, il Collegio rammenta l'importanza che i documenti tecnico-finanziari – predisposti a corredo delle proposte legislative – siano pienamente coerenti con i contenuti delle leggi, definitivamente approvate.

Con riguardo, dunque, alle annualità prese in considerazione nel bilancio di previsione 2025-2027, il maggiore onere, in termini di minore entrare, derivante dall'art. 1 della l. r. n. 4 del 2025 è quantificato in 180,00 euro per ciascun esercizio.

I disallineanti riscontrati nella fase di stima degli oneri si riflettono anche sui mezzi di copertura, confermando la discrasia tra relazione tecnico-finanziaria e la l.r. n. 4 del 2025.

Nella relazione tecnica finanziaria, difatti, la copertura dei nuovi oneri veniva assicurata, per ciascuno degli anni 2025 e 2026, mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa e, per l'esercizio 2027, mediante rinvio alla legge di bilancio ai sensi di quanto disposto dall'art. 14, comma 5, della l.r. 1 del 2015, in quanto la spesa ha un andamento costante (ossia, 180,00 euro annui di minori entrate per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027).

In ragione dell'avvenuta approvazione della proposta di legge *de qua* nell'esercizio 2025, l'art. 2 opera un riallineamento delle annualità, approntando i mezzi di copertura in linea con gli effetti dispiegati dalle previsioni sui relativi esercizi. In particolare, l'art. 2 recita: "*Le minori entrate derivanti dalla presente legge sono pari ad euro 180,00 per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027 e fanno carico agli stanziamenti della tipologia di entrata 100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" del Titolo 3 "Entrate extratributarie" del bilancio di previsione 2025–2027. 2. Ai fini della copertura degli oneri di cui al comma 1, la Giunta regionale è autorizzata ad apportare le conseguenti variazioni di bilancio, rispettivamente per competenza e cassa per l'anno 2025 e per sola competenza per gli anni 2026 e 2027, con contestuale e parallela riduzione per l'importo annuo di euro 180,00 degli stanziamenti di entrata iscritti alla Tipologia 100 "Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni" del Titolo 3 "Entrate extratributarie" e di quelli di uscita iscritti nella Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 06 "Ufficio Tecnico", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2025–2027*".

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di morfologia giuridica e quantificazione degli oneri nonché di individuazione dei mezzi di copertura, sia coerente con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni ex art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

Il Collegio richiama tuttavia l'attenzione sulla necessità di aggiornare i contenuti della relazione tecnico-finanziaria in coerenza con gli emendamenti presentati nel corso dell'*iter* legislativo: la documentazione finanziaria costituisce, difatti, un indispensabile strumento di analisi dell'intervento oneroso, sia per i lavori assembleari che per le verifiche intestate a questa magistratura.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 4	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art . 1	SI	€ 180,00		€ 180,00			
2026							
Art . 1	SI	€ 180,00		€ 180,00			
2027							
Art . 1	SI	€ 180,00		€ 180,00			
Totale 2025-2027		**€ 540,00**	**€ 0,00**	**€ 540,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 4 del 2025.

6.5.2 Legge regionale 8 gennaio 2025, n. 5

La l.r. n. 5 del 2025 "*Costituzione e funzionamento dei consorzi di sviluppo industriale finalizzati alla realizzazione di poli per specifici settori industriali. Strumenti per il sostegno a recupero cooperativistico d'impresa e del tessuto economico e sociale del territorio*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 gennaio 2025, n. 3, consta di 16 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati contestualmente dieci emendamenti, acquisiti al protocollo n. 0016805/02.06 del 10 dicembre 2024, e l'ulteriore emendamento n. 0017901/02.06 del 19 dicembre 2024; entrambi recano, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle finalità delle proposte emendative e, in piena ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015, la relazione tecnico-finanziaria.

L'intervento legislativo in esame introduce nell'ordinamento regionale ulteriori strumenti che agevolino una nuova organizzazione delle aree produttive dismesse, favoriscano la realizzazione delle infrastrutture di servizio alla produzione e consentano il coordinamento fra enti territoriali per sostenere l'ampliamento di infrastrutture urbanistiche in grado di potenziare la competitività delle aziende, perseguendo un modello di sviluppo locale sostenibile a livello economico, sociale e ambientale.

Allo scopo, la l.r. n. 5 del 2025 reca disposizioni tese a: *i)* definire e disciplinare l'assetto, l'organizzazione e il funzionamento dei consorzi di sviluppo industriale per la Regione Toscana (di seguito, anche, consorzi), in attuazione dell'art. 36 della legge 5 ottobre 1991, n. 317 "*Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*"[49] (art. 1, c. 1); *ii)* promuovere la nascita e lo sviluppo di società cooperative, sostenere lo sviluppo economico, salvaguardare i livelli occupazionali, favorire la crescita e la qualità dei livelli di occupazione del territorio regionale (art. 1, c. 2).

In particolare, il testo legislativo in discorso: *i)* precisa la natura giuridica e lo scopo dei consorzi (art. 2), disciplinandone le modalità di costituzione e partecipazione (art. 3), nonché le relative funzioni (artt. 4 e 5); *ii)* individua gli organi di *governance* dei consorzi, precisandone competenze e composizione (artt. 6-10); *iii)* definisce le competenze della

[49] Trattasi di Consorzi finalizzati a supportare processi innovativi ad alto impatto tecnologico, capaci di rispondere alle esigenze del territorio e delle comunità locali e a sostenere la realizzazione di poli per specifici settori strategici, tra cui quelli della mobilità leggera e delle energie rinnovabili (art. 1, c. 1, della l.r. n. 5 del 2025).

Giunta regionale in materia di scioglimento degli organi di amministrazione dei consorzi, fissandone i presupposti (art. 11); *iv)* individua il contenuto minimo dello statuto dei consorzi (art. 12); *v)* reca previsioni sui programmi triennali di attività (art. 13); *vi)* elenca le fonti di finanziamento dei consorzi (art. 14)[50].

In via preliminare, deve constatarsi che dall'attuazione degli artt. 1-13 e 15 della l.r. n. 5 del 2025 non discendono nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, atteso il loro carattere regolatorio e definitorio. Ciò trova riscontro nell'art. 16 "*Norma finanziaria*" e nella relazione tecnico-finanziaria; tali atti si curano di individuare le coperture per i soli oneri scaturenti dall'art. 14, c. 1, *lett. a)*, e dall'art. 14, c. 2, relativi, rispettivamente, al contributo annuale a carico dei soggetti consorziati e a quello regionale destinato ai consorzi "*in ragione delle utilità che realizzano a favore del sistema produttivo, valutate sulla base del piano economico e finanziario per ciascun anno finanziario ed in ragione degli obiettivi raggiunti, come definiti nel piano di sviluppo*" (art. 14, c. 2).

In merito all'assenza di un'esplicita indicazione delle disposizioni finanziariamente neutre, il Collegio richiama l'attenzionare sulla necessità che la relazione tecnica rechi un'analisi dell'effetto – anche in termini di invarianza di spesa – dispiegato da ciascuna previsione in linea con quanto previsto dalla l. n. 196 del 2009 e all'art. 17, comma 2, *lett. d*, della l.r. n. 1 del 2015.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la relazione tecnico-finanziaria riconduce tutti gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 5 del 2025 alla categoria delle "spese a carattere continuativo e non obbligatorio" ex art. 13, comma 1, *lett. a)*, della l.r. n. 1 del 2015 (cfr. relazione tecnico-finanziaria all'emendamento n. 0016805/02.06 – n. 10, che sostituisce l'art. 16 dell'originaria proposta di legge).

La l.r. n. 5 del 2025 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'art. 14, c. 1, *lett. a)*, e dall'art. 14, c. 2 in euro 250.000,00 annui per gli esercizi 2025, 2026 e 2027. A conforto della stima effettuata, il legislatore regionale rappresenta che "*detto costo è stato ritenuto congruo sulla base di una valutazione del contesto industriale di riferimento. La Regione, sulla base della presentazione di progetti per la realizzazione di Consorzi di sviluppo industriale, provvederà a determinare l'eventuale contributo nel limite della spesa potenziale massima stabilita nella presente*

[50] L'art. 14 della l.r. 7 maggio 2025, n. 23 "*Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2025 – 2027*" ha introdotto l'art. 14-bis "*Concorso finanziario regionale al fondo di dotazione dei consorzi da costituire nell'anno 2025*". Tale previsione sarà esaminata nell'ambito della l.r. n. 23 del 2025 (v. *infra* par. 6.5.9).

proposta di legge. L'obiettivo è quello di favorire e sostenere i costi di avviamento del progetto onde garantirne il pieno sviluppo" (così, relazione tecnico-finanziaria all'emendamento n. 0016805/02.06 – n. 10, che sostituisce l'art. 16 dell'originaria proposta di legge, p. 6 e 7).

Il criterio impiegato desta talune perplessità in quanto nella relazione tecnico-finanziaria, allegata al testo normativo all'odierno esame, il legislatore regionale non offre elementi a supporto della "congruità" degli oneri stimati, limitandosi a rinviare alla valutazione operata in riferimento al "contesto industriale di riferimento". Attesa la complessità del quadro sociale ed economico richiamato e le rilevanti funzioni attribuite ai consorzi, sarebbe stato necessario esplicitare gli indicatori e i dati posti alla base del procedimento di quantificazione degli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della l.r. n. 5 del 2025.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ribadisce dunque la necessità di arricchire ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria, modulandone la portata in relazione alla complessità della fattispecie.

Ma vi è di più. Questa Corte rammenta che l'art. 17, c. 1, della l. n. 196 del 2009 - attuativo dell'art. 81 della Costituzione e, pertanto, applicabile anche alle leggi regionali a prescindere dall'esistenza di norme interposte - prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata o stimata. La disposizione intende sottolineare, da un lato, la non ammissibilità di una quantificazione e copertura omnicomprensiva, e dall'altro, la necessità di ripartire l'onere con riguardo a ciascuno degli anni nei quali si dispiegheranno gli effetti finanziari della previsione.

Nella legge in discorso, le modalità di quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione del testo normativo non risultano pienamente in linea con l'art. 17, c. 1, succitato. Difatti, l'art. 16 della l.r. n. 5 del 2025 stima gli effetti finanziari delle previsioni in un importo massimo pari a 250.000,00 euro annui per il triennio 2025-2027 (art. 16, c. 1) e per gli esercizi non compresi nel bilancio di previsione (art. 16, c. 3): la determinazione (e la correlata clausola di copertura, v. *infra*) degli oneri è riferita alla somma degli effetti finanziari delle diverse previsioni (ossia, art. 14, c. 1, *lett. a*, e art. 14, c. 2), senza fornire una specifica stima per singolo intervento oneroso (cfr. art. 16, c. 1: "*Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 14, comma 1, lettera a), e comma 2, è autorizzata una spesa fino ad un massimo di euro 250.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027* omissis").

Deve invece essere valutata positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di valutare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche

l'eventuale sussistenza di oneri gestionali e organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria all'emendamento n. 0016805/02.06 dà atto dell'inesistenza di tali oneri, in quanto la gestione operativa di tutti gli adempimenti amministrativi sarà svolta dalle strutture esistenti senza "costi" aggiuntivi di personale e di struttura (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 6).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 5 del 2025, la relazione tecnico-finanziaria all'emendamento n. 0016805/02.06 si limita sul punto a precisare che la Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 1 "Spese correnti", ha "*una disponibilità pari a euro 250.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027*", senza fornire ulteriori elementi informativi sulla tipologia del fondo. Ciononostante, dalla disamina della l.r. n. 60 del 2024 "*Bilancio di previsione finanziario 2025/2027*" e dei relativi allegati è emerso l'avvenuto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato G "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali*" alla l.r. n. 60 del 2024.

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato G testé richiamato, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 250.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 16, c. 2, apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione 2025 – 2027, per competenza e cassa di uguale importo per l'annualità 2025 e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: i) per l'anno 2025, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 250.000,00 e in aumento, Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 250.000,00; ii) per l'anno 2026, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 250.000,00 e in aumento, Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 250.000,00; iii) per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 250.000,00 e in aumento, Missione 14 "Sviluppo economico e competitività", Programma 01 "Industria, PMI e Artigianato", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 250.000,00.

L'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.l.gs. n. 118 del 2011 costituisce indubbiamente la modalità organizzativa più adatta a 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. Ciononostante, il Collegio osserva come la norma finanziaria indichi un'unica copertura per più previsioni (art. 14, c. 1, *lett. a* e art. 14, c.2), senza distinguere tra i diversi oneri. Tale stato degli atti è una diretta conseguenza della metodologia di quantificazione omnicomprensiva effettuata. Si richiamano, pertanto, le considerazioni suesposte in ordine alle criticità segnalate (v. *supra*).

Infine, la relazione tecnica, nella versione aggiornata a seguito dell'emendamento *prot*. n. 0016805/02.06, quantifica gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 5 del 2025 in euro 250.000,00, rinviando alla legge di bilancio come mezzo di copertura. Tale modalità è in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale recita "*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*".

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi 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 del 2009. Permangono, invece, talune criticità con riguardo alla modalità di quantificazione dell'onere per le motivazioni su espresse.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 5	**Oneri espressi SI/NO**	**ONERI**	**Utilizzo fondi accantonati**	**Riduzioni di spese**	**Maggiori entrate**	**Rinvio al bilancio**	**Oneri non coperti**
2025							
Art. 14, c. 1, lett. a, e c. 2	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				
2026							
Art. 14, c. 1, lett. a, e c. 2	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				
2027							
Art. 14, c. 1, lett. a, e c. 2	SI	€ 250.000,00	€ 250.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 750.000,00**	**€ 750.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art . 14, c. 1, lett. a, e c. 2	SI	€ 250.000,00				€ 250.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 5 del 2025.

6.5.3 Legge regionale 31 gennaio 2025, n. 9

La l.r. n. 9 del 2025 "*Iniziative del Consiglio regionale per la salvaguardia e la valorizzazione della identità e delle tradizioni del territorio regionale. Modifiche alla l.r. 46/2015*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 febbraio 2025, n. 10, consta di n. 7 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria. Sono stati altresì trasmessi i seguenti atti: *i)* "*Estratto bilancio finanziario deliberazione Consiglio n. 1 del 14.1.2025 - 1^ variazione*" (Allegato 1); *ii)* "*Estratto Bilancio gestionale 2025 e assegnazione PLU 2026-2027 delibera Ufficio di Presidenza n. 3 del 9 gennaio 2025*" (Allegato 2); *iii)* "*Estratto Bilancio gestionale 2025 e assegnazione PLU 2026-2027 delibera Ufficio di Presidenza n. 9 del 23 gennaio 2025*" (Allegato 3).

Con la l.r. n. 9 del 2025 il Consiglio regionale intende promuovere la salvaguardia e la valorizzazione della identità e delle tradizioni del territorio regionale, prevedendo la possibilità di destinare risorse dedicate per l'organizzazione di specifiche iniziative, attraverso una deliberazione dell'Ufficio di presidenza che stabilisca linee di indirizzo e modalità organizzative e di finanziamento. A tal fine, l'intervento normativo in esame modifica la 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*".

In particolare, l'art. 5 della legge n. 9 del 2025 introduce nella l.r. n. 46 del 2015 l'art. 3-quinquies "*Modalità organizzative per la realizzazione delle iniziative per la valorizzazione dell'identità e delle tradizioni del territorio toscano*", ai sensi del quale "*1. Il Consiglio regionale, al fine di promuovere la salvaguardia e la valorizzazione della identità e delle tradizioni del territorio regionale, intende sostenere economicamente l'organizzazione di iniziative rivolte alla realizzazione di tali finalità. 2. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con propria deliberazione, definisce gli indirizzi per l'individuazione dei progetti finalizzati alla realizzazione delle iniziative di cui al comma 1, nonché le modalità organizzative e il finanziamento*".

I restanti articoli prevedono: *i)* modifiche di tipo redazionale del previgente articolato normativo (artt. 1 e 4); *ii)* disposizioni finanziarie (art. 6); *iii)* data di entrata in vigore della legge (art. 7).

In sede istruttoria (*prot*. n. 3739/2026), il Magistrato istruttore rilevava che, nella relazione tecnico-finanziaria, la l.r. n. 9 del 2025 è qualificata finanziariamente neutra in quanto "*la proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale*" (così, relazione tecnico-finanziaria, parte "*morfologia giuridica degli oneri finanziari*", p. 1).

A conforto dell'affermazione resa, il documento finanziario rappresentava che "*le disposizioni di cui alla presente proposta di legge hanno natura regolatoria e non producono oneri aggiuntivi rispetto agli stanziamenti vigenti nel bilancio del consiglio regionale 2025-2026-2027 destinati alla 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). Il Consiglio regionale, al fine di promuovere e valorizzare l'identità e le tradizioni del territorio regionale Toscano, intende sostenere economicamente anche l'organizzazione di quelle iniziative rivolte alla realizzazione di tali finalità per un importo massimo complessivo di euro 60.000,00 per ciascuna annualità del bilancio del consiglio regionale 2025-2026-2027* (così, relazione tecnico-finanziaria, parte "*la quantificazione degli oneri finanziari*", p. 1). Ulteriori elementi informativi in tale direzione si desumevano dalla parte "*i mezzi di copertura finanziaria*" della relazione tecnico-finanziaria; quest'ultima precisa: "*La proposta di legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, come previsto all'articolo 6 che esplicita la neutralità finanziaria. Trattasi di legge non onerosa, in quanto non dispiega alcun impatto economico sul bilancio del Consiglio regionale, non comportando alcuna spesa aggiuntiva rispetto agli equilibri finanziari previsti nel bilancio di previsione 2025-2026-2027* (omissis). *Prima dell'approvazione della PDL in oggetto la Missione 5 Programma 2 titolo 1 risulta pari ad euro 1.406.106,62 per l'esercizio 2025, euro 1.310.810,52 per l'esercizio 2026 ed euro 1.309.741,24 per l'esercizio 2027, come da deliberazione Consiglio n. 1 del 14.01.2025.* (omissis) *A seguito dell'approvazione della proposta di legge in oggetto la Missione 5 Programma 2 titolo 1 permane pari ad euro 1.406.106,62 per l'esercizio 2025, euro 1.310.810,52 per l'esercizio 2026 ed euro 1.309.741,24 per l'esercizio 2027, come da deliberazione Consiglio n. 1 del 14.01.2025* (omissis). *La modifica normativa non produce oneri aggiuntivi ma è finalizzata a garantire, nell'ambito degli stanziamenti vigenti nel bilancio del consiglio regionale 2025-2026-2027, la salvaguardia e la valorizzazione dell'identità toscana e delle tradizioni del territorio regionale e introducendo nella 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) una disposizione di carattere regolatorio consentendo all'Ufficio di Presidenza di poter sostenere anche economicamente l'organizzazione di quelle iniziative rivolte alla realizzazione di tali finalità, prevedendone le modalità organizzative*" (così, relazione tecnico-finanziaria, parte "*i mezzi di copertura finanziaria*", p. 1). Da ultimo, il Magistrato istruttore sottolineava che il legislatore regionale, al fine di dare dimostrazione delle valutazioni confluite nella relazione tecnico-

finanziaria (pp. 2 e 3), riportava una tabella conclusiva relativa allo stanziamento dei capitoli del bilancio gestionale interessati alla modifica legislativa.

Nel dare riscontro alle osservazioni formulate dal Magistrato istruttore, il Consiglio regionale ha ribadito l'invarianza di spesa delle previsioni scrutinate "*in quanto la relativa attuazione è stata resa possibile mediante rimodulazione interna di stanziamenti già iscritti, nell'ambito del medesimo aggregato di bilancio riferito alla l.r. 46/2015, senza alterazione dell'ammontare complessivo delle risorse stanziate sulla Missione 5, Programma 2, Titolo 1. In particolare, come risulta dalla Relazione tecnico-finanziaria, a fronte di uno stanziamento complessivo invariato pari ad euro 205.000,00 per ciascuna annualità 2025, 2026 e 2027 sui capitoli del bilancio gestionale interessati, è stata effettuata una rimodulazione tra i capitoli originariamente destinati agli eventi istituzionali di cui alla l.r. 46/2015 (capitoli 10522 e 10523) e i nuovi capitoli specificamente riferiti alle iniziative per la salvaguardia e valorizzazione delle identità e delle tradizioni del territorio regionale (capitoli 10708 e 10742), in modo da neutralizzare tale aggravio di spesa, mantenendo invariato il livello complessivo delle risorse disponibili all'interno del medesimo programma di spesa* (omissis) *La rimodulazione operata si fonda sul carattere omogeneo e funzionalmente connesso degli interventi finanziati, tutti riconducibili alla l.r. 46/2015 e insistenti sul medesimo ambito programmatorio. In tale prospettiva, la nuova previsione legislativa non introduce una linea di spesa estranea o eterogenea rispetto a quelle già contemplate, ma specifica ulteriormente il novero delle iniziative istituzionali riconducibili alle finalità statutarie e identitarie già presidiate dalla legge regionale n. 46/2015* (così, nota *prot*. n. 4117/2026). Nelle controdeduzioni prodotte il Consiglio regionale dà evidenza anche delle variazioni intervenute tra i capitoli interessati dall'operazione, da cui consegue la complessiva invarianza di spesa in quanto – secondo la prospettazione resa – si tratterebbe comunque di interventi riconducibili alle medesime finalità.

Tanto premesso, questa Corte osserva che la l.r. n. 9 del 2025 si caratterizza per un contenuto eterogeneo: accanto a disposizioni di mero *drafting* legislativo, si rinviene una sola previsione dotata di effettiva portata innovativa rispetto all'assetto previgente.

E' d'uopo rammentare che la legge n. 46 del 2015 – interessata dalle modifiche recate dalla l.r. n. 9 del 2025 - disciplina diverse iniziative istituzionali del Consiglio regionale per la valorizzazione delle finalità statutarie e delle iniziative per la valorizzazione dell'identità toscana, quali la celebrazione della Festa della Toscana (capo II, art. 2), delle ricorrenze istituzionali e delle personalità storiche della Toscana (capo II-*bis*, artt. 3, 3-*bis*, 3-*ter*, 3-

quater), il programma di divulgazione scientifica "Pianeta Galileo" (capo III, art. 4), il premio regionale Innovazione Toscana - Amerigo Vespucci (capo IV, art. 5).

Rispetto al quadro delineato, la legge regionale in discorso ha ritenuto di introdurre una ulteriore iniziativa, istituendo un apposito Capo II-*ter* "*Iniziative per la valorizzazione dell'identità e delle tradizioni del territorio toscano*", nell'ambito del quale trova collocazione l'art. 3-*quinquies* "*Modalità organizzative per la realizzazione delle iniziative per la valorizzazione dell'identità e delle tradizioni del territorio toscano*". Trattasi, dunque, di attività aggiuntive in raffronto a quelle già previste dalla l.r. n. 46 del 2015. Pertanto, le controdeduzioni prodotte in sede istruttoria non appaiono idonee a confutare il rilievo del Magistrato istruttore.

Dalla disamina della relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. 9 del 2025, emerge una sovrapposizione tra plurimi e differenti profili di analisi: quantificazione dell'onere, disponibilità delle risorse in bilancio e copertura finanziaria.

Non può, pertanto, ritenersi condivisibile l'affermazione del Consiglio regionale in base alla quale "*le risorse utilizzate risultano già specificamente destinate a interventi omogenei e non si determina alcuna imputazione, neppure implicita, di effetti finanziari ulteriori rispetto a quelli già previsti nell'ambito della programmazione vigente così* (nota prot. n. 4117/2026).

L'identità dei fini dell'intervento legislativo *de quo* rispetto all'impianto generale della l.r. n. 46 del 2015, nonché la disponibilità di risorse in bilancio, non ne mutano la natura: la disposizione non può, pertanto, considerarsi neutra poiché produce effetti finanziari, ancorché trovino copertura a legislazione vigente (v. *infra*). Va da sé che, in linea generale, nella denegata ipotesi di indisponibilità di risorse la criticità avrebbe riguardato un profilo ben più grave (i.e., assenza della copertura finanziaria) e non quello dell'adeguatezza del mezzo impiegato.

Come testimoniato anche delle controdeduzioni prodotte, non va difatti trascurato che lo stanziamento di bilancio era stato originariamente definito in relazione a tutte le iniziative della l.r. n. 46 del 2015, ad eccezione di quella successivamente introdotta dalla l.r. n. 9 del 2025; ne consegue, come si esporrà più diffusamente nel prosieguo, che la previsione non possa ritenersi priva di effetti finanziari.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", gli oneri derivanti dall'attuazione dall'art. 3-*quinquies* della l.r. n. 46 del 2015, come introdotto dall'art. 5 della l.r. n. 9 del 2025, consistono in oneri di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di

iscrizione in bilancio (i.e., anni 2025, 2026 e 2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

L'onere è stato stimato in euro 60.000,00 per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027. Il procedimento di quantificazione degli oneri finanziari non risulta adeguatamente dettagliato nella relazione tecnico-finanziaria, la quale si limita a rappresentare che il "*costo risulta complessivamente stimato onde garantire la copertura finanziaria delle previsioni di cui all'articolo 3 quinquies, commi 1 e 2. Detto costo è stato ritenuto congruo sulla base di una valutazione del contesto territoriale di riferimento. La Regione, sulla base della presentazione di progetti per la realizzazione delle iniziative rivolte alla realizzazione delle finalità della presente proposta di legge, provvederà a determinare il relativo sostegno economico nel limite della spesa potenziale massima ivi stabilita*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

Alla luce di tutto quanto precede, questa Corte rammenta che la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; in tal caso, la relazione tecnico-finanziaria deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ). Va da sé come tali precisazioni non precludono *tout court* eventuali interventi del legislatore regionale, da adottarsi nel corso della medesima annualità o in quelle successive, tesi a incrementare il sostegno finanziario di precedenti iniziative, purché essi siano il riflesso di nuove scelte di *policy* dell'amministrazione e non la mera "correzione", in sede di attuazione, di una non adeguata e ben ponderata stima del potenziale effetto finanziario correlato alla realizzazione della specifica politica pubblica. L'accurata quantificazione del "peso" finanziario degli interventi, sulla base dei dati disponibili al momento di presentazione della proposta legislativa, è un esercizio valutativo centrale nel procedimento *de quo*: carenze nella stima del fabbisogno

pregiudicano inevitabilmente l'attuazione delle politiche cui l'iniziativa è rivolta (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2024/RQ).

Nella relazione tecnico-finanziaria, allegata al testo normativo all'odierno esame, il legislatore regionale non offre elementi a supporto della "congruità" degli oneri stimati; tale carenza potrebbe essere una conseguenza dell'erronea qualificazione della previsione.

Il Collegio ribadisce pertanto la necessità di arricchire ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

Questa Corte ritiene di dovere invece sottolineare positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di vagliare l'eventuale sussistenza di oneri gestionali e organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria – in ultimo - dà atto che dalla l.r. n. 9 del 2025 non derivano oneri organizzativi, in quanto "*la relativa attuazione non comporta alcun onere aggiuntivo di personale e strutturale*" (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 3).

In ordine alla copertura degli oneri, l'art. 2-*bis* dell'art. 7 della l.r. 46 del 2015, come introdotto dall'art. 6, c. 1, della l.r. n. 9 del 2025, dispone: "*Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 quinquies* [della l.r. n. 46 del 2015]*, è autorizzata una spesa fino ad un massimo di euro 60.000,00 e non deriva alcun onere aggiuntivo rispetto allo stanziamento del bilancio di previsione del Consiglio regionale 2025-2026-2027 di cui alla Missione 5"Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali" Programma 2 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale Titolo 1 "Spese correnti*."

I medesimi elementi informativi sono rinvenibili nella relazione tecnico-finanziaria.

In particolare, il documento finanziario precisa che le risorse complessivamente appostate in bilancio nella Missione 5, Programma 2, titolo 1 - pari a 1.406.106,62 euro per l'esercizio 2025, 1.310.810,52 euro per l'esercizio 2026 e 1.309.741,24 euro per l'esercizio 2027 – restano invariate rispetto all'approvazione della legge in discorso, attraverso opportune variazioni sui capitoli del bilancio gestionale interessati alla modifica legislativa, in virtù della propedeutica variazione compensativa effettuata al bilancio gestionale del Consiglio con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 9 del 23 gennaio 2025, rispetto alla precedente deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 3 del 9 gennaio 2025 (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2 e 3).

In tal modo, però, gli oneri derivanti dall'attuazione delle previsioni legislative ex l.r. n. 9 del 2025 troverebbero copertura nelle risorse già stanziate in bilancio, secondo la tecnica della "copertura a legislazione vigente". Tale modalità, sulla quale erano state già

manifestate perplessità in sede istruttoria (*prot*. n. 3739/2026), trova sostanzialmente conferma nelle controdeduzioni depositate dal Consiglio regionale, nella parte in cui afferma: "*La tabella allegata alla Relazione tecnico-finanziaria dà quindi evidenza che l'intervento legislativo non determina un ampliamento della spesa complessiva autorizzata, ma una diversa allocazione di risorse all'interno degli stanziamenti già destinati alla medesima cornice normativa e programmatica*" (così nota *prot*. n. 4117/2026),

Le precisazioni rese non appaiono idonee a confutare il rilievo del Magistrato istruttore. Nel caso di specie non è in discussione un eventuale stanziamento di risorse aggiuntive per fronteggiare gli oneri istituiti con la l.r. n. 9 del 2025 con conseguente incremento della spesa, ma la diversa circostanza che ai predetti oneri è stata data copertura mediante risorse già iscritte in bilancio per fronteggiare gli interventi istituiti dalla l.r. n. 46 del 2015, nella versione antecedente alle modifiche recate dalla l.r. n. 9 del 2025.

L'impiego del mezzo di copertura c.d. "*a legislazione vigente*" non può ritenersi idoneo allo scopo in quanto 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 152/2023/RQ e n. 134/2025/RQ).

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, così come previsto l'art. 81, comma 3, Cost. – così alimentando 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, si sottolinea che l'effetto finanziario dispiegato dalla previsione è posto a carico del bilancio del Consiglio regionale. Quest'ultimo – come già rilevato in occasione dei precedenti cicli di controllo – è un documento contabile rimesso all'esclusiva autonomia del Consiglio regionale e approvato con un atto diverso dalla legge (i.e., la deliberazione); eventuali variazioni devono pertanto essere disposte esclusivamente mediante atti di pari rango, senza che possano derivare "impatti indiretti" da altre fonti normative, anche quando si tratti di proposte di iniziativa consiliare.

Per quanto concerne agli oneri annui a regime, derivanti dalla l.r. n. 9 del 2025, si fa fronte con la legge di bilancio come mezzo di copertura (cfr. art. 6, comma 2, l.r. n. 9 del 2025).

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata in ordine alla quantificazione e copertura degli oneri non risulti

pienamente coerente 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 del 2009.

			Modalità di copertura					Oneri non coperti
L.R. n. 9	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Copertura a legislazione vigente	Rinvio al bilancio	
2025								
Art. 5	SI	€ 60.000,00				€ 60.000,00		
2026								
Art. 5	SI	€ 60.000,00				€ 60.000,00		
2027								
Art. 5	SI	€ 60.000,00				€ 60.000,00		
Totale 2025-2027		**€ 180.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 180.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime								
Art. 5	SI	non quantificati					X	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 9 del 2025.

6.5.4 Legge regionale 4 febbraio 2025, n. 10

La l.r. n. 10 del 2025 "*Interventi del Consiglio regionale per la realizzazione delle finalità statutarie in materia di diritti della persona e di promozione dell'identità territoriale*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 febbraio 2025, n. 10, consta di 15 articoli ed è corredata della relazione illustrativa nonché della relazione tecnico-finanziaria. Sono stati altresì trasmessi i seguenti atti: *i)* estratto del bilancio finanziario del Consiglio regionale – deliberazione Consiglio n. 1 del 14.1.2025 1^ variazione (Allegato 1); *ii)* estratto del Bilancio gestionale 2025 - delibera Ufficio di Presidenza del 23 gennaio 2025 1^ variazione (Allegato 2).

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti n. 0001152/02.06, n. 0001170/02.06 e n. 0001171/02.06 del 28 gennaio 2025; tali documenti recano, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative e, in piena ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015, la relazione tecnico-finanziaria aggiornata.

Con la l.r. n. 10 del 2025, il Consiglio regionale, "*nella sua funzione di organo di rappresentanza della comunità toscana, ai sensi dell'articolo 11 dello Statuto, intende* (omissis) *esercitare, nel rispetto dei principi generali stabiliti dall'articolo 3 dello stesso Statuto, il massimo sforzo per il raggiungimento delle diverse finalità statutarie di cui all'articolo 4, declinate nei diversi capi in cui si articola la presente legge*" (così, considerato n. 1 della l.r. n. 10 del 2025).

Nell'ambito di questa cornice, il testo legislativo prevede l'erogazione, da parte del Consiglio regionale, dei seguenti contributi per l'organizzazione di iniziative finalizzate:

i) al sostegno del benessere psico-fisico dei pazienti oncologici, alla promozione del benessere psico-fisico dei detenuti, alla prevenzione dei disturbi dell'alimentazione, al contrasto alla dipendenza dal gioco d'azzardo e a ogni forma di violenza contro le donne, ad attività di informazione sui contenuti dei piani comunali di protezione civile, al sostegno alla lettura o alla promozione del teatro (artt. 1-5); *ii)* alla promozione dei prodotti dell'artigianato artistico e tradizionale toscano, nonché quelli enogastronomici toscani (artt. 6-10); *iii)* alla realizzazione di attività di supporto psicologico e al recupero dai traumi della guerra dei bambini e delle bambine che vivono nella città di Betlemme (art. 11); *iv)* alla realizzazione del progetto "*La Toscana nel Mediterraneo*" (art. 12); *v)* al sostegno delle attività imprenditoriali ed economiche toscane, della formazione permanente di giovani con laurea magistrale conseguita presso le Università toscane, mediante il progetto "*Casa della Toscana e formazione studenti a Dubai*" (art. 13); *vi)* alla realizzazione dello spazio espositivo dedicato alla Toscana all'interno del Padiglione Italia in occasione di Expo 2025 Osaka (art. 14). Nell'ambito delle medesime finalità di cui alle iniziative *sub i)* e *ii)*, l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale può stabilire interventi di propria iniziativa (art. 5 e 10).

La legge regionale in discorso individua, per ciascuna categoria di intervento, i soggetti beneficiari e disciplina, altresì, le modalità di erogazione e revoca dei suddetti contributi.

Tanto premesso, il testo legislativo reca oneri con riguardo alle attività connesse agli artt. 1, 5, 6, 10, 11, 12, c. 1, 12, c. 3, 13, c.2, 13 c. 3, e 14; le restanti previsioni sono prive di effetti finanziari in quanto di natura regolatoria.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi a fondo perduto *una tantum* di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova conferma anche nella relazione tecnico-finanziaria.

La l.r. n. 10 del 2025 quantifica, partitamente per singola previsione, gli effetti finanziari, come di seguito meglio precisato: *a)* 1.100.000,00 per gli oneri ex art. 1; *b)* 159.500,00 euro per gli oneri ex art. 5; *c)* 1.500.000,00 per gli oneri ex art. 6; *d)* 100.000,00 euro per gli oneri ex art. 10; *e)* 140.000,00 euro per gli oneri ex art. 11; *f)* 50.000,00 per gli oneri ex art. 12, c. 1;

g) 150.000,00 euro per gli oneri ex art. 12, c. 3; *h)* 20.000,00 euro per gli oneri ex art. 13, c. 2; *i)* 40.000,00 euro per gli oneri ex art. 13, c. 3; *l)* 200.000,00 euro per gli oneri ex art. 14.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene descritta la metodologia impiegata per la quantificazione degli oneri.

Con specifico riferimento agli interventi di cui artt. 1 (Capo I) e 6 (Capo II) il fabbisogno potenziale è stato determinato muovendo da una stima del numero dei potenziali beneficiari del contributo. In particolare, come si evince dalla documentazione finanziaria, la quantificazione degli oneri derivanti dall'art. 1 del Capo I "*è stata effettuata tenendo conto del numero complessivo dei comuni della Regione Toscana pari a 273 con dimensioni e caratteristiche territoriali molto diverse, nonché del costo stimato di ciascun intervento di organizzazione delle iniziative prevedendo un tetto massimo di euro 1.100.000,00 ed una distribuzione con procedura automatica sulla base del numero delle domande validamente presentate. Stabilito in legge il tetto massimo di spesa pari a euro 1.100.000,00, l'importo da attribuire a ciascun comune sarà pertanto legato al numero di domande presentate diminuendo l'entità della somma concessa in proporzione all'aumentare delle richieste avanzate*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 3). Analoga metodologia è stata seguita per la stima degli oneri scaturenti dall'art. 6 del Capo II. Più in dettaglio, la relazione tecnico-finanziaria riferisce che "*La quantificazione delle risorse è stata effettuata tenendo conto della numerosità delle associazioni presenti sul territorio toscano nonché del costo stimato di ciascun intervento di organizzazione delle iniziative prevedendo un tetto massimo di euro 1.500.000,00 ed una distribuzione con procedura automatica sulla base del numero delle domande validamente presentate dalle associazioni. Stabilito in legge il tetto massimo di spesa pari a euro 1.500.000,00, l'importo da attribuire a ciascuna associazione sarà pertanto legato al numero di domande presentate diminuendo l'entità della somma concessa in proporzione all'aumentare delle richieste avanzate*." (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 4).

La quantificazione degli oneri finanziari sembra, pertanto, essere stata effettuata secondo un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il *quantum* massimo erogabile per la previsione onerosa, l'importo del contributo spettante a ciascun beneficiario viene determinato a cascata. In tal modo, la misura del contributo sembrerebbe essere stata apoditticamente definita, non essendo l'esito di un processo valutativo accurato, che tenga conto sia dell'impatto finanziario della previsione onerosa introdotta sul bilancio regionale, sia della congruità delle risorse stanziate rispetto alla finalità perseguita dalla legge.

Con riguardo alla quantificazione degli effetti finanziari dispiegati dalle restanti disposizioni onerose (art. 5, Capo I; art. 10, Capo II; artt. 11, 12, 13 e 14, Capo III), la relazione tecnico-finanziaria si limita, invece, ad affermare la congruità delle somme stanziate, senza offrirne evidenza.

Tanto precisato, questa Corte - già nel corso delle precedenti Relazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ) - ha sottolineato come la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario sia 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 stanziate 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 precostituire 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 (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

Deve essere, invece, valutata positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di scrutinare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche l'eventuale sussistenza di oneri gestionali e organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria - all'esito dell'esame condotto - dà atto dell'inesistenza di tali effetti, in quanto la gestione operativa di tutti gli adempimenti amministrativi sarà svolta dalle strutture esistenti presso il Segretariato generale del Consiglio senza costi aggiuntivi di personale e di struttura (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 7).

Gli oneri scaturenti dall'attuazione delle disposizioni recate dalla l.r. n. 10 del 2025 ricadono esclusivamente sull'esercizio 2025; la copertura viene garantita mediante ricorso al fondo speciale per il finanziamento dei provvedimenti legislativi ex art. 67 e 49 e art. 16 della l.r. n. 1 del 2015, nella versione antecedente alla modifica recata dalla l.r. n. 29 del 2025.

Dalla disamina dei dati desumibili dalla documentazione finanziaria trasmessa - estratto del bilancio finanziario del Consiglio regionale, deliberazione Consiglio n. 1 del 14.1.2025

1^ variazione (Allegato 1) ed estratto del Bilancio gestionale 2025, delibera Ufficio di Presidenza n. del 23 gennaio 2025 1^ variazione (Allegato 2) - si evince che l'ammontare della Missione 20 "*Fondi ed accantonamenti*", Programma 3 "*Altri fondi*", Titolo 1 "*Spese correnti*" risulta pari a 3.463.956,40 (cfr. all. 1 "*estratto deliberazione del Consiglio regionale n. 1 del 2025, 1^ variazione*"), di cui: *i)* 4.456,40 euro, quale accantonamento al fondo rischi da contenzioso (cap. 10335, cfr. all. 2: estratto deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 23 del 2025, 1^ variazione); *ii)* 3.459.500,00 euro, quale "*Quote non utilizzate al 31/12/2024 fondo speciale per finanziamento provvedimenti legislativi PDL 293 del 2024 del Consiglio regionale in corso di approvazione ex art. 49 comma 5 d.lgs. 118/2011*" (cap. 10504, cfr. all. 2: estratto deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 23 del 2025, 1^ variazione).

La l.r. n. 10 del 2025 è un atto legislativo di iniziativa consiliare, risalente alla proposta del 23 dicembre 2024, n. 293. Con riguardo alle iniziative legislative non approvate entro il termine dell'esercizio di riferimento, ma in corso di approvazione - come nella fattispecie in discorso - gli artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 consentono di coprire l'onere impiegando le quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio; a tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate dei predetti 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.

In considerazione di quanto precede, le previsioni onerose della l.r. n. 10 del 2025 ben possono trovare copertura mediante ricorso al fondo speciale ex artt. 67 e 49, comma 5, del d.lgs. n. 118 del 2011, ferma restando la capienza dello stesso.

Sul punto, il Collegio ricorda come la verifica in ordine all'effettiva sussistenza delle risorse da utilizzare a copertura debba essere condotta avendo riguardo non all'ammontare complessivo del Programma 3 "*Altri fondi*" della Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", ma alla sola consistenza della Voce "*Fondo speciale per il finanziamento di provvedimenti legislativi del Consiglio regionale*" per spese correnti (o in conto capitale) in corso di approvazione ex artt. 67 e 49, comma 5, del d.lgs. n. 118 del 2011, diminuita della quota parte già eventualmente "utilizzata" a copertura di precedenti iniziative legislative onerose. Tale precisazione è dovuta alla circostanza che, in sede di verifiche condotte sulla legislazione regionale relativa alle precedenti annualità, erano state riscontrate alcune problematiche nelle modalità operative impiegate, avendo, nella fattispecie, considerato il valore complessivo dell'ammontare del Programma 3 "*Altri fondi*", comprendendo, sia le

somme accantonate a titolo di fondo rischi contenzioso e per spese impreviste, sia l'ammontare del fondo speciale risultante dalla prima variazione al bilancio di previsione, non decurtando la quota parte già impiegata; la Sezione aveva quindi ritenuto meritevole di segnalazione al Consiglio regionale tale *modus operandi* nel precipuo intento di prevenire eventuali criticità nella corretta applicazione dei principi e delle regole di finanza pubblica in materia di leggi di spesa. Difatti, la considerazione dell'importo complessivo del programma potrebbe non adeguatamente attenzionare, in primo luogo, le funzioni proprie di eventuali altri fondi (ad esempio, fondo contenzioso o fondo per spese impreviste), nonché, secondariamente, la reale capienza del fondo speciale per la copertura di provvedimenti legislativi.

Tanto precisato, questa Corte deve positivamente constatare che le verifiche in ordine alla sussistenza della disponibilità finanziaria sono state condotte dal legislatore regionale facendo esclusivo riferimento alle somme accantonate nel fondo speciale di parte corrente, ex artt. 67 e 49 del d.lgs. n. 118 del 2011. Come detto, la copertura degli oneri di cui alla l.r. n. 10 del 2025 risulta garantita, atteso che il fondo risultava avere una disponibilità di parte corrente pari a 3.459.500,00 euro, a fronte di oneri di parte corrente di pari importo.

Da ultimo, questa Corte rammenta che l'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.l.gs. n. 118 del 2011 costituisce indubbiamente 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. Nei precedenti cicli di controllo questa Corte aveva formulato diversi rilievi, espressi nel paragrafo 5 (v. *supra*), sulla disciplina dei fondi speciali per le leggi di iniziativa del Consiglio regionale ex art. 16 della l.r. n. 1 del 2015; le medesime criticità permangono anche con riguardo alla legge all'odierno esame. Ciononostante, preso atto che quest'ultima è stata approvata in data antecedente alla l.r. n. 29 del 2025, le osservazioni devono ritenersi superate a seguito dell'approvazione della l.r. n. 29 del 2025, ferme restando le considerazioni su espresse (v. *supra*, par. 5).

Alla luce di quanto precede, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata sia tendenzialmente coerente con il principio di copertura ex art. 81 Cost. e artt. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009, nonché con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e alla l.r. n. 1 del

2015. Restano ferme le considerazioni espresse al predetto paragrafo 5 (v. *supra*) sui fondi speciali ex art. 16 della l.r. 1 del 2015. Si rilevano, invece, criticità in riferimento alle tecniche di quantificazione degli oneri.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 10	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 1	SI	€ 1.100.000,00	€ 1.100.000,00				
Art. 5	SI	€ 159.500,00	€ 159.500,00				
Art. 6	SI	€ 1.500.000,00	€ 1.500.000,00				
Art. 10	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Art. 11	SI	€ 140.000,00	€ 140.000,00				
Art. 12, c. 1	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
Art. 12, c. 3	SI	€ 150.000,00	€ 150.000,00				
Art. 13, c. 2	SI	€ 20.000,00	€ 20.000,00				
Art. 13, c. 3	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00				
Art. 14	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Totale		**€ 3.459.500,00**	**€ 3.459.500,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 10 del 2025.

6.5.5 Legge regionale 4 febbraio 2025, n. 11

La l.r. n. 11 del 2025, intitolata "*Valorizzazione della Toscana diffusa*", è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 10 febbraio 2025, n. 10, consta di n. 29 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-finanziaria e della relazione normativa.

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati numerosi emendamenti e *sub*-emendamenti[51], ciascuno dei quali risulta munito, nel medesimo documento, di una sintetica relazione illustrativa. Nessuno degli emendamenti approvati reca previsioni idonee a determinare effetti finanziari sul bilancio regionale, eccetto quelli di cui ai *prot*. n. 0001081/02.06 (n. 1) e n. 0001082/02.06 (n. 2) del 28 gennaio 2025; per quest'ultimo è stata redatta anche la relazione tecnico-finanziaria aggiornata.

Con la l.r. n. 11 del 2025, il legislatore regionale "*persegue l'obiettivo di favorire condizioni adeguate per offrire pari opportunità di accesso alle reti di collegamento materiale e immateriale, ai servizi socio-sanitari e assistenziali, allo studio e alla formazione, al lavoro, all'insediamento ed all'esercizio delle attività produttive nonché all'offerta culturale e ai servizi digitali*" (art. 1, c. 2, l.r. n. 11 del 2025). Tale finalità era stata già declinata nel Programma regionale di sviluppo

[51] Il riferimento è agli emendamenti nn.: 0014899/02.06 del 5/11/2024, 0015818/02.06 del 21/11/2024, 00015894/02.06 del 22/11/2024, 0017269/02.06 del 17/12/2024, 0017300/02.06 del 17/12/2024, 0017435/02.06 del 18/12/2024, 0017436/02.06 del 18/12/2024, 0000588/02.06 del 15/01/2025, 0001144/02.06 del 28/01/2025, 0001226/02.06 del 29/01/2025, 0001228/02.06 del 29/01/2025, 0001229/02.06 del 29/01/2025.

(PRS) 2021-2025, approvato dal Consiglio regionale con risoluzione 27 luglio 2023, n. 239, il cui obiettivo strategico "*Promuovere la coesione territoriale e i luoghi della Toscana diffusa*" dedica grande attenzione alle aree fragili, interne e montane, ossia a quei luoghi - denominati luoghi della "Toscana diffusa" - che sono oggetto di interventi aggiuntivi al fine di salvaguardarne le specificità, valorizzandone le peculiari caratteristiche (cfr. considerando 1 della l.r. n. 11 del 2025 e relazione illustrativa).

In via preliminare, il Collegio ritiene di dover svolgere alcune considerazioni sulla natura delle previsioni della l.r. n. 11 del 2025. L'originaria relazione tecnico-finanziaria qualificava l'intera legge "finanziariamente neutra", essendo finalizzata "*a dare organicità, coerenza e strutturazione sistematica, anche temporale, agli interventi già previsti e finanziati a legislazione vigente dalle varie politiche settoriali così da favorire il miglioramento e la tenuta complessiva del sistema toscano attraverso uno sviluppo maggiormente equilibrato tra i territori della Toscana. La proposta di legge in oggetto, pertanto, si propone di meglio orientare e coordinare i vari strumenti di intervento già previsti dalle varie norme settoriali*." (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

Le risorse richiamate, a fini ricognitivi, nella sezione "*Analisi qualitativa*" della relazione tecnica, secondo la ricostruzione prospettata dal legislatore regionale, rappresentano "*i finanziamenti che, a legislazione vigente,* [erano] *già previsti nei diversi ambiti di intervento e di cui con la presente legge, attraverso un coordinamento tra le già esistenti normative regionali specifiche per materia, viene prevista una declinazione per i territori della Toscana diffusa"*. In linea con tale qualificazione la proposta di legge recava la "*Clausola di neutralità finanziaria*".

Durante l'*iter* di approvazione della legge, con l'emendamento n. 0001081/02.06 (n. 1) è stato introdotto l'art. 27-*bis* "*Sostegno alla residenzialità e agli esercizi di vicinato nell'anno 2025"* - divenuto art. 28, in sede di approvazione del testo legislativo finale - teso a prevedere risorse aggiuntive, per l'esercizio 2025, di oneri già istituiti relativi all'acquisto e alla locazione residenziale, per il sostegno degli esercizi di vicinato nonché per la valorizzazione delle produzioni agroalimentari per aumentare, nel primo anno di vigenza della legge, l'impatto e gli effetti incentivanti su questi ambiti rilevanti per la vita dei territori della Toscana diffusa (cfr. relazione illustrativa all'emendamento n. 0001081/02.06, n. 1).

Con l'emendamento n. 0001082/02.06 (n. 2) del 28 gennaio 2025 è stato sostituito l'art. 28 dedicato alla "*norma finanziaria*"; la relazione illustrativa e quella tecnico-finanziaria riportata in calce al citato art. 28 si limitano a riprodurre il contenuto di tale ultima

disposizione, senza fornire ulteriori elementi informativi sulla metodologia di stima degli oneri aggiuntivi introdotti e sul mezzo di copertura impiegato.

Ciò posto, sulla base della ricostruzione testé esposta, la l.r. n. 11 del 2025 prevede maggiori oneri per le sole disposizioni di cui all'art. 28, c. 1, *lett. a*, art. 28, c. 1, lett. b, art. 28, c. 2 e art. 28, c. 3. Le restanti disposizioni, invece, sono ritenute prive di effetti finanziari in quanto ricognitive di interventi già istituiti da altre leggi regionali e per i quali risultano già stanziate le risorse a copertura nel bilancio di previsione della Regione Toscana.

Tanto precisato, in linea generale, questa Corte osserva che la tecnica redazionale utilizzata dal legislatore regionale potrebbe non consentire una compiuta ponderazione dei reali effetti finanziari dispiegati dal complesso delle disposizioni recate dalla l.r. n. 11 del 2025; ove non vi sia perfetta sovrapponibilità tra i testi normativi, la riproduzione, in nuovi provvedimenti legislativi, di previsioni contenute in leggi anteriori potrebbe essere foriera di nuovi oneri a carico della finanza pubblica. L'analisi del documento finanziario trasmesso a corredo della l.r. n. 11 del 2025 e degli emendamenti non presenta un corredo motivazionale idoneo a fornire evidenze in merito all'effettiva invarianza finanziaria delle singole disposizioni ritenute non onerose.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ribadisce l'importanza di implementare ulteriormente il contenuto della relazione tecnico-finanziaria, soprattutto in casi come quello in esame, in cui risulta fondamentale chiarire la portata - innovativa o meramente ricognitiva - di una disposizione di legge, al fine di garantire l'osservanza dei principi in materia di copertura finanziaria.

Ciò posto, questa Corte procede all'esame degli oneri aggiuntivi previsti dall'art. 28 della l.r. n. 11 del 2025.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi *una tantum* sia in conto capitale (art. 28, comma 1, *lett. b*) che di parte corrente (art. 28, commi 1, *lett. a*, 2 e 3), autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione non trova riscontro nella relazione tecnico finanziaria aggiornata, che omette ogni valutazione in merito.

Per quanto concerne la quantificazione degli effetti finanziari, l'art. 28 della l.r. n. 11 del 2025 stima gli oneri per il solo esercizio 2025 in complessivi in 2.300.000,00, di cui 1.550.000,00 per spese di parte corrente e complessivi euro 750.000,00 per oneri di parte capitale. Più in dettaglio, l'art. 28 stima fino a un massimo di: *i)* 750.000,00 euro per il sostegno all'acquisto residenziale di cui all'art. 17 (art. 28, c. 1, lett. a); *ii)* 750.000,00 euro per il sostegno alla locazione residenziale di cui all'art. 18 (art. 28, c. 1, lett. b); *iii)* 500.000,00 euro per il sostegno degli esercizi di vicinato nei centri o nuclei abitati non capoluogo dei territori della Toscana diffusa ai sensi dell'art. 20, c. 1 (art. 28, c. 2); *iv)* 300.000,00 euro per il sostegno "*dei processi di sviluppo economico di cui all'articolo 19, comma 1, lettera a), ed in particolare per le attività di valorizzazione delle produzioni agroalimentari ai fini della promozione e della internazionalizzazione prevista dall'articolo 3, comma 1, lettera a), numero 3), della l.r. 1/2006*" (art. 28, c. 3).

Con riguardo alla metodologia di quantificazione degli effetti dispiegati dalla norma, questa Sezione rammenta che la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; in tal caso, la relazione tecnico-finanziaria deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 134/2025/RQ). Va da sé come tali precisazioni non precludono *tout court* eventuali interventi del legislatore regionale, da adottarsi nel corso della medesima annualità o in quelle successive, tesi a incrementare il sostegno finanziario di precedenti iniziative, purché essi siano il riflesso di nuove scelte di *policy* dell'amministrazione e non la mera "correzione", in sede di attuazione, di una non adeguata e ben ponderata stima del potenziale effetto finanziario correlato alla realizzazione della specifica politica pubblica. L'accurata quantificazione del "peso" finanziario degli interventi, sulla base dei dati disponibili al momento di presentazione della proposta legislativa, è un esercizio valutativo centrale nel procedimento *de quo*: carenze nella stima del fabbisogno pregiudicano inevitabilmente l'attuazione delle

politiche cui l'iniziativa è rivolta (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2024/RQ).

Nel caso di specie, la documentazione finanziaria non contiene alcun elemento informativo in merito alla metodologia seguita e ai criteri di calcolo impiegati per la quantificazione degli oneri. Questa Corte ribadisce l'importanza di implementare il contenuto della relazione tecnico finanziaria: l'omessa esplicitazione dei criteri di stima impiegati è suscettibile di minare *in nuce* la funzione propria della clausola generale della copertura, non consentendo una piena valutazione dell'attendibilità delle stime prospettiche in merito all'impatto finanziario dei provvedimenti.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 11 del 2025, il legislatore regionale fa ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato G "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali*" alla l.r. n. 60 del 2024 "*Bilancio di previsione finanziario 2025-2027*". La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato G testé richiamato, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 2.300.000,00 euro sull'annualità 2025.

A tal fine, l'art. 29, c. 4, della l.r. n. 11 del 2025 apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione 2025-2027, per competenza e cassa di uguale importo: Anno 2025: - in diminuzione, Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 2.300.000,00; - in aumento Missione 12 "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*", Programma 06 "*Interventi per il diritto alla casa*", Titolo 1 "*Spese correnti*" per euro 750.000,00; - in aumento, Missione 9 "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*", Programma 07 "*Sviluppo sostenibile territorio montano piccoli comuni*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*" per euro 750.000,00; - in aumento, Missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*", Programma 02 "*Commercio reti distributive-tutela dei consumatori*", Titolo 1 "*Spese correnti*" per euro 500.000,00; - in aumento, Missione 16 "*Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca*", Programma 01 "*Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare*", Titolo 1 "*Spese correnti*" per euro 300.000,00.

L'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.l.gs. n. 118 del 2011 costituisce indubbiamente 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.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che la tecnica legislativa impiegata sia coerente con il principio di copertura ex art. 81 Cost. e artt. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009, nonché con le previsioni di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e alla l.r. n. 1 del 2015, ferme restando le considerazioni espresse sulla potenziale onerosità di alcune previsioni della l.r. n. 11 del 2025. Permangono, inoltre, criticità sul procedimento di quantificazione degli oneri.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 11	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
Art. 28, c. 1, *lett. a*	SI	€ 750.000,00	€ 750.000,00				
Art. 28, c. 1, *lett. b*	SI	€ 750.000,00	€ 750.000,00				
Art. 28, c. 2	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00				
Art. 28, c. 3	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
Totale		**€ 2.300.000,00**	**€ 2.300.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 11 del 2025.

6.5.6 Legge regionale 14 marzo 2025, n. 16

La l.r. n. 16 del 2025 "*Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale 242/2019 e 135/2024*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 17 marzo 2025, n. 18, consta di n. 9 articoli ed è corredata della relazione tecnico-finanziaria.

La l.r. n. 16 del 2025 è una legge di iniziativa popolare, presentata ai sensi dell'art. 74 dello Statuto della Regione Toscana. Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati numerosi emendamenti, ciascuno dei quali recava, nel medesimo documento, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative; tali emendamenti non risultano corredati della relazione tecnico-finanziaria. Tuttavia, il legislatore regionale ha provveduto a redigere una relazione tecnico-finanziaria finale per tenere conto degli emendamenti approvati.

Nell'esercizio delle competenze regionali l'intervento legislativo disciplina le modalità organizzative per l'attuazione di quanto disposto dalle sentenze della Corte costituzionale 25 settembre 2019, n. 242 e 1° luglio 2024, n. 135, relative al suicidio medicalmente assistito (art. 1), disciplinando in modo uniforme, sul proprio territorio, i tempi e la procedura indicata dalla Corte costituzionale, al fine di "*eliminare eventuali residui di incertezza e problematicità rispetto all'erogazione di una prestazione sanitaria suddivisa in più fasi, dalla*

verifica delle condizioni alla verifica delle modalità di autosomministrazione del farmaco che possa garantire una morte rapida, indolore e dignitosa" (così, considerando n. 7 della l.r. 16 del 2025).
Nel dettaglio, la l.r. n. 16 del 2025: *i)* indica i requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 2); *ii)* istituisce la Commissione multidisciplinare permanente, per la verifica della sussistenza dei requisiti per l'accesso al suicidio medicalmente assistito nonché per la verifica o definizione delle relative modalità di attuazione, e ne regola la composizione (art. 3); *iii)* disciplina le modalità di accesso al suicidio medicalmente assistito (art. 4), la procedura per la verifica del possesso dei relativi requisiti (art. 5) e le modalità di attuazione del suicidio medicalmente assistito. L'assistenza è prestata dal personale sanitario su base volontaria ed è considerata come attività istituzionale da svolgersi in orario di lavoro (artt. 6 e 7); *iv)* dispone che le prestazioni e i trattamenti effettuati dal servizio sanitario regionale nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito sono gratuiti (art. 8).
Con sentenza n. 204 del 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 4, comma 1, limitatamente alle parole «, o un suo delegato,»; 5, commi 1, 4, secondo periodo, e 5; 6, commi 1, secondo periodo, 5, secondo periodo, e 6; 7, commi 1, 2, primo periodo, e 3, della legge della l.r. n. 16 del 2025.
In sede istruttoria (nota *prot*. n. 3739/2026), il Magistrato istruttore rilevava che dalla disamina delle singole previsioni, come risultanti a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2025, non era stato possibile identificare con assoluta certezza la morfologia giuridica di ciascun onere. L'individuazione del singolo effetto finanziario è di assoluta centralità per le verifiche sulla quantificazione degli oneri e, in ultima istanza, del mezzo di copertura approntato.
A riscontro (nota *prot*. n. 4126/2026), il Consiglio regionale ha rappresentato che "*le relative declaratorie di illegittimità costituzionale hanno riguardato specifici profili procedurali e organizzativi, senza incidere sulla permanenza delle prestazioni sanitarie oggetto della disciplina regionale né sulla relativa gratuità, espressamente prevista dall'articolo 8 della legge e non censurata. Permane, infatti, l'obbligo per il servizio sanitario regionale di garantire, nei casi in cui ricorrano i presupposti individuati dalla giurisprudenza costituzionale, l'assistenza sanitaria connessa al suicidio medicalmente assistito, con conseguente permanenza di effetti finanziari a carico del bilancio regionale*".
Sotto il profilo della morfologia giuridica, gli oneri sono qualificati, anche a seguito della sentenza n. 204 del 2025, come spese correnti di adeguamento al fabbisogno ai sensi

dell'art. 21, comma 5, *lett. c),* della legge n. 196 del 2009, connessa all'erogazione di prestazioni sanitarie attivabili su richiesta dell'interessato e caratterizzata da un andamento non predeterminabile *ex ante*, in quanto dipendente dal numero effettivo di casi che si verificano nel corso dell'esercizio.

L'art. 9 "*norma finanziaria*" stima gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle prestazioni e dei trattamenti previsti dalla presente legge nell'ambito del percorso terapeutico-assistenziale del suicidio medicalmente assistito in euro 10.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027. Il criterio di determinazione dei predetti oneri muoveva dall'analisi del dato aggregato delle richieste di assistenza di suicido medicalmente assistito presentate nelle annualità 2023 e 2024 (cfr. relazione tecnico-finanziaria).

Con riguardo a tale profilo, in sede istruttoria, il Consiglio regionale ha precisato che "*la sentenza n. 204/2025, incidendo su alcuni segmenti procedurali, non ha modificato i fattori sostanziali di costo, i quali restano correlati al numero dei casi e alle componenti assistenziali (personale sanitario, farmaci, dispositivi), già considerate nella Relazione tecnico-finanziaria. Ne consegue che la stima degli oneri, quantificata in euro 10.000,00 annui, sulla base dell'andamento storico delle richieste e dei costi medi per intervento, mantiene la propria attendibilità anche nel nuovo quadro normativo. Pertanto, gli effetti delle declaratorie di illegittimità costituzionale non determinano l'elisione degli oneri finanziari, lasciando invariata la necessità di assicurare la copertura finanziaria delle stesse. Più in dettaglio, come evidenziato nella Relazione tecnico-finanziaria, la quantificazione risulta stimata in euro 10.000,00, per ciascuna annualità del bilancio di previsione 2025-2027, per un importo complessivo pari ad euro 30.000,00 nel triennio, destinati a spese correnti. Detta quantificazione risulta stimata per garantire la copertura finanziaria delle previsioni di cui all'articolo 7, comma 2, secondo periodo, stante quanto ulteriormente disposto dall'articolo 3, comma 5, garantendo, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'articolo 8, la gratuità delle prestazioni sanitarie di che trattasi. Dette disposizioni, risultano, come già evidenziato, non incise da censure agli esiti della richiamata sentenza n. 204/2025, unitamente all'articolo 9 "norma finanziaria". La quantificazione di euro 10.000,00 annui è stata effettuata sulla base dell'andamento storico delle richieste (annualità 2023-2024), nonché tenendo conto dei costi medi per personale sanitario, farmaci e dispositivi e con applicazione di una maggiorazione prudenziale per costi indiretti. In tale prospettiva, si è ritenuto di qualificare gli oneri finanziari connessi alle disposizioni sopra richiamate, come spese correnti di adeguamento al fabbisogno ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lett. c) legge n. 196/2009 e come tale, come evidenziato nella tabella*

di dettaglio alla Relazione tecnico- finanziaria, attraverso la previsione della copertura finanziaria a regime, nel rispetto dell'equilibrio generale del bilancio" (così, nota *prot*. n. 4126/2026).

Preso atto delle controdeduzioni depositate, il Collegio rammenta, in primo luogo, che la legge di contabilità prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere. La norma finanziaria che opera una quantificazione complessiva degli oneri, senza dettagliare ciascun effetto finanziario, e indica un'unica copertura per più articoli non appare coerente con l'impianto normativo e i principi costituzionali in materia. Tale tecnica, peraltro, determina uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 111/2022/RQ e n. 152/2023/RQ).

La trattazione unitaria degli oneri preclude, pertanto, ogni valutazione sull'attendibilità del procedimento di stima effettuato.

La copertura degli effetti finanziari dispiegata dalla legge viene garantita mediante una riduzione di precedenti autorizzazioni di spese, risultate sovrabbondanti sulla base dell'andamento storico del fabbisogno finanziario. Come meglio precisato dall'art. 9 della l.r. n. 16 del 2025, ai predetti oneri si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 12 "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*", Programma 02 "*Interventi per la disabilità*", Titolo 1 "*Spese correnti*", del bilancio di previsione 2025 – 2027, annualità 2025, 2026 e 2027.

Dalla legge non discendono oneri gestionali e organizzativi (cfr. relazione tecnico-finanziaria all'emendamento *prot*. n. 0000817/2.7, p. 4). Infine, la relazione tecnica, nella versione aggiornata a seguito dell'emendamento *prot*. n. 0000817/2.7, quantifica gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 16 del 2025 in euro 10.000,00, rinviando alla legge di bilancio come mezzo di copertura. (art. 9, c. 2). Tale modalità risulta coerente con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

In considerazione di quanto precede e avuto riguardo alle controdeduzioni depositate, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata - soprattutto sotto il profilo della stima degli oneri - non sia pienamente coerente 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.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 16	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2025							
Art. 9, c. 1	SI	€ 10.000,00		€ 10.000,00			
2026							
Art. 9, c. 1	SI	€ 10.000,00		€ 10.000,00			
2027							
Art. 9, c. 1	SI	€ 10.000,00		€ 10.000,00			
Totale 2025-2027		**€ 30.000,00**	**€ 0,00**	**€ 30.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 9, c. 2		€ 10.000,00				€ 10.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 16 del 2025.

6.5.7 Legge regionale 18 marzo 2025, n. 17

La l.r. n. 17 del 2025 "*Riconoscimento e valorizzazione della funzione sociale, educativa e formativa degli oratori e delle attività oratoriali*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 21 marzo 2025, n. 19, consta di 5 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione normativa nonché della relazione tecnico-finanziaria.

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti n. 0002858/02.06 del 3 marzo 2025 e n. 0003327/02.06 (nn. 1-8) dell'11 marzo 2025. Alla luce delle modifiche apportate con questi ultimi, la relazione tecnico-finanziaria è stata oggetto di revisione.

L'intervento legislativo in discorso mira a riconoscere e valorizzare la funzione sociale, educativa e formativa svolta, nelle comunità locali, dalle parrocchie, dagli altri enti ecclesiastici cattolici e dalle associazioni, attraverso gli oratori e le attività oratoriali, con particolare riferimento alle azioni rivolte ai minori, agli adolescenti e ai giovani (cfr. "Considerando 1" e art. 1 della l.r. n. 17 del 2025). La l.r. n. 17 del 2025 si pone, dunque, in continuità con la l. n. 206 del 2003 "*Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*", la quale riconosce e incentiva – a livello nazionale – la funzione educativa e sociale svolta dalle parrocchie e dagli istituti religiosi mediante l'oratorio, nonché con le iniziative legislative già assunte da altre Regioni italiane.

In particolare, la l.r. n. 17 del 2025: *i)* disciplina le misure di sostegno finanziario, individuando i progetti ammessi e le modalità di presentazione degli stessi, i destinatari, i criteri di priorità nell'erogazione dei contributi e i casi di revoca, rinviando a una successiva deliberazione di Giunta regionale per la definizione delle modalità operative

per la concessione, l'erogazione e la rendicontazione dei contributi (art. 4); *ii)* individua i soggetti con cui la Regione può sottoscrivere i protocolli d'intesa (art. 3), ossia, Regione Ecclesiastica Toscana - RET e gli enti di altre confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, c. 3, Cost.

In via preliminare, dalla disamina degli atti versati nel fascicolo istruttorio l'art. 4 figura come unica previsione onerosa. In tal senso depongono sia la relazione illustrativa sia il testo della legge. Ciononostante, il Collegio rileva come anche l'attuazione dell'art. 3, c. 1, *lett. a)*, relativa all'istituzione di un tavolo permanente di confronto tra Regione Toscana e RET, potrebbe essere foriera di oneri; tuttavia, l'assenza di elementi informativi nella relazione tecnico-finanziaria e il tenore della norma di legge non consentono di valutare l'impatto della disposizione sul bilancio regionale o la sua invarianza.

Tanto premesso, questa Corte procede all'esame degli oneri ex art. 4 della l.r. n. 17 del 2025.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di contributi in conto capitale e di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027). La relazione tecnico finanziaria, nella versione allegata all'emendamento n. 0028585/02.06, riconduce gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 17 del 2025 alla categoria delle "*spese a carattere continuativo e non obbligatorio*" ex art. 13, comma 1, *lett. a)*, della l.r. n. 1 del 2015.

L'art. 5 quantifica gli effetti finanziari scaturenti dall'art. 4 in euro 300.000,00 annui, di cui euro 200.000,00 di parte corrente ed euro 100.000,00 in conto capitale.

In relazione al procedimento di stima degli effetti finanziari della previsione la documentazione finanziaria precisa che "*non risulta immediata, allo stato attuale, l'individuazione di un valore di spesa per le attività attualmente poste in essere a livello territoriale, considerata l'eterogeneità delle singole realtà locali, date dalla numerosità della popolazione frequentante (anche per età), dalla diversità dell'offerta di servizi (spesso caratterizzata da un mix integrato di opportunità ludiche, espressive, sportive…), nonché dalla presenza di volontari più o meno accentuata* (omissis). *Il costo risulta complessivamente stimato onde garantire la copertura finanziaria delle previsioni di cui all'articolo 4, stante quanto ulteriormente disposto dall'articolo 3, comma 1, lettera c). Detto costo è stato ritenuto congruo sulla base di una valutazione del contesto territoriale di riferimento*. (omissis) *Volendo ipotizzare, al fine di giungere ad una stima di riferimento, di distribuire le risorse complessivamente stanziate, di parte corrente e di parte capitale,*

con un puro criterio aritmetico, senza voler ponderare il numero di abitanti, assumendo a riferimento le Diocesi, ossia dividendo le risorse per singola diocesi, avremmo annualmente il seguente quadro: - 5.882,35 euro a Diocesi per spese in conto capitale, relative, in particolare, ai progetti di cui all'articolo 4, comma 2, lettera e); - 9.411,76 euro a Diocesi per spese di parte corrente, relative, in particolare, ai progetti di cui all'articolo 4, comma 2, lettere a), b), c) e d). (omissis)" (così, relazione tecnico-finanziaria, pp. 4-5).

La quantificazione degli oneri finanziari sembra, pertanto, essere stata effettuata secondo un processo deduttivo di tipo *top down*: fissato il *quantum* massimo erogabile per la previsione onerosa, l'importo del contributo spettante a ciascun beneficiario viene determinato a cascata. In tal modo, la misura del contributo sembrerebbe essere stata apoditticamente determinata, non essendo l'esito di un processo valutativo accurato, che tenga conto sia dell'impatto finanziario della previsione onerosa introdotta sul bilancio regionale, sia della congruità delle risorse stanziate rispetto alla finalità perseguita dalla legge.

Tanto precisato, questa Corte - già nel corso delle precedenti Relazioni (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ) - ha avuto modo di sottolineare come la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario appaia 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 stanziate 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 precostituire 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 (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

Da ultimo, questa Corte ritiene di dover riservare alcune considerazioni agli oneri derivanti dall'articolo 4, comma 10, della legge regionale; quest'ultimo prevede che la Regione possa erogare contributi alla RET per la realizzazione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, *lett c)*, in misura non superiore al 20 per cento delle risorse di parte corrente annualmente disponibili per l'attuazione della legge.

Tale onere rientra tra i contributi di parte corrente e viene determinato in termini percentuali rispetto al primo. La stima di tale onere avrebbe richiesto un'analisi più dettagliata, i cui esiti sarebbero dovuti confluire nella relazione tecnico-finanziaria.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ribadisce dunque la necessità di arricchire ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

Come rappresentato nella relazione tecnico finanziaria, dall'attuazione della legge regionale n. 17 del 2025 non derivano oneri gestionali e organizzativi aggiuntivi (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione dell'art. 4 della l.r. n. 17 del 2025, la relazione tecnico-finanziaria all'emendamento n. 0028585/02.06 aggiornata e l'art. 5 "*Norma finanziaria*" individuano le relative coperture. Più in dettaglio, dalla disamina della l.r. n. 60 del 2024 "*Bilancio di previsione finanziario 2025/2027*" e dei relativi allegati è emerso l'avvenuto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato G "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali*" alla l.r. n. 60 del 2024. La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato G testé richiamato, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 300.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 5, c. 3, apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione 2025 – 2027, per competenza e cassa di uguale importo per l'annualità 2025 e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: anno 2025, in diminuzione, Missione di spesa 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 300.000,00 e in aumento, Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 200.000,00, Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 100.000,00; per l'anno 2026, in diminuzione, Missione di spesa 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 300.000,00 e in aumento, Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 200.000,00 e Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 100.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione di spesa 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri*

fondi", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 300.000,00 e in aumento, Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 200.000,00 e Missione 6 "*Politiche giovanili, sport e tempo libero*", Programma 02 "*Giovani*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 100.000,00.

L'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.l.gs. n. 118 del 2011 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.

Infine, gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 17 del 2025 sono quantificati nella relazione tecnica in euro 300.000,00, a cui si fa fronte con la legge di bilancio come mezzo di copertura. Tale modalità risulta in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

In considerazione di quanto precede e avuto riguardo alle controdeduzioni depositate, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura, sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009. Permangono criticità in riferimento al procedimento di quantificazione degli oneri.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 17	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art. 4	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
2026							
Art. 4	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
2027							
Art. 4	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 900.000,00**	**€ 900.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 4	SI	€ 300.000,00				€ 300.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 17 del 2025

6.5.8 Legge regionale 18 marzo 2025, n. 18

La l.r. n. 18 del 2025 "*Interventi normativi collegati alla prima variazione al bilancio di previsione 2025 – 2027*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 21 marzo 2025, n. 19, consta di 4 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa nonché della relazione tecnico-finanziaria.

Nel corso dell'*iter* legislativo non sono stati approvati emendamenti.

La legge regionale in discorso: *i)* stanzia 50.000.000,00, per l'anno 2025, da destinare al sostegno di investimenti, già finanziati e sostenuti dalle aziende del servizio sanitario regionale (SSR), per interventi di rinnovamento del patrimonio strutturale e strumentale delle aziende sanitarie (art. 1); *ii)* dispone l'abrogazione dell'art. 45 della l.r. n. 59 del 2024 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2025"*, a seguito dell'approvazione della legge n. 207 del 2024 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027"* (art. 2) .

In via preliminare, occorre precisare che la previsione recata dall'art. 2 non esplica maggiori effetti finanziari sul bilancio regionale 2025-2027, determinando, invece, una minore spesa. Difatti, la relazione tecnica precisa che, a seguito dell'abrogazione disposta dall'articolo in discorso, "*nell'ambito della contestuale pdl di prima variazione al bilancio 2025-2027 risulta conseguentemente azzerato lo stanziamento di euro 500.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 a valere sul capitolo 72183, che era stato istituito e finanziato con risorse di parte corrente nell'ambito della Missione 1 "Servizi istituzionali, generali e di gestione", Programma 10 "Risorse umane", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2025-2027*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 4) .

Il Collegio procede, pertanto, all'esame dell'art. 1 della l.r. n. 18 del 2025.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la relazione tecnico finanziaria riconduce gli effetti finanziari scaturenti dalla l.r. n. 18 del 2025 alla categoria "*spese a carattere annuale o pluriennale*" ex art. 13, comma 1, *lett. b*, l.r. n. 1 del 2015.

Gli oneri sono quantificati in 50.000.000,00 per il solo 2025. Dalla disamina della documentazione finanziaria trasmessa a corredo della l.r. n. 18 del 2025, sembra emergere che la quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo citato sia stata effettuata avuto riguardo agli investimenti, già finanziati e sostenuti dalle Aziende SSR con risorse in conto esercizio, nel 2024. Nella relazione tecnico finanziaria, infatti, viene rappresentato che, in occasione dei monitoraggi economici effettuati con le Aziende e gli Enti del SSR, "*è emerso che nel corso dell'esercizio 2024 sono stati realizzati investimenti di importo pari a complessivi € 50.000.000,00 che le aziende sanitarie, non disponendo di risorse in c/capitale sufficienti rispetto ai rispettivi fabbisogni, hanno finanziato temporaneamente con contributi in c/esercizio (provenienti dal Fondo Sanitario Regionale). Tali investimenti sono costituiti per € 26,693 ml da lavori edili e per € 23,306 ml da rinnovo di attrezzature*. (omissis) *Quanto sopra esplicitato risulta essere la motivazione per la quale si è reso opportuno reperire*

ulteriori risorse, coperte tramite incremento del livello di indebitamento dell'anno 2025, per recuperare la copertura, con risorse in c/capitale, degli investimenti sopra richiamati, già effettuati dalle aziende sanitarie nel corso dell'esercizio 2024 e temporaneamente anticipati da queste ultime con l'utilizzo di quote del F.S.R." (relazione tecnico-finanziaria, p. 3).

Non sono presenti oneri gestionali (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

In ordine ai mezzi di copertura, la documentazione finanziaria precisa che, nell'ambito della l.r. n. 19 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025-2027. Prima variazione*" viene stanziato l'importo di 50.000.000,00 per l'annualità 2025, "*sul pertinente capitolo 24482, finanziando tale somma tramite ricorso all'indebitamento, con incremento quindi delle risorse della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 05 "Servizio sanitario regionale-Investimenti sanitari", Titolo 2 "Spese in conto capitale*" (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 3).

Tanto precisato, la disamina della relazione illustrativa, allegata alla l.r. n. 19 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Prima variazione*" consente una verifica di coerenza tra l'intervento di spesa alla base della variazione dalla stessa disposte e quello poi attuato con la l.r. n. 18 del 2025, nonché dei relativi profili finanziari, permettendo di ricostruire la variazione di bilancio relative all'autorizzazione di spesa.

I maggiori oneri derivanti dall'art. 1 della l.r. n. 18 del 2025 trovano riconoscimento finanziario nella contestuale legge di variazione del bilancio, mediante ricorso al DANC. Come rappresentato, infatti, dalla relazione illustrativa, allegata alla l.r. n. 19 del 2025, quest'ultima "*apporta modifiche agli stanziamenti del Bilancio di previsione finanziario 2025-2027 (approvato con legge regionale 24 dicembre 2024, n. 60), determinando un incremento dei volumi complessivi dell'Entrata e della Spesa di euro 50.000.000,00 nell'anno 2025* (omissis) *A tal fine, si rende necessario:* (omissis) *prevedere sul bilancio 2025 uno stanziamento aggiuntivo di 50,0 mln euro per sostenere le spese per interventi di rinnovamento e potenziamento del patrimonio strutturale e strumentale delle Aziende sanitarie. Si tratta di investimenti che le Aziende hanno finanziato nel corso dell'esercizio 2024 con contributi in conto esercizio, provenienti dalle risorse del fondo sanitario regionale, non disponendo di risorse in c/capitale sufficienti rispetto ai fabbisogni. La Regione intende farsi carico di tali spese attraverso uno stanziamento aggiuntivo di risorse, da finanziarsi tramite la previsione di indebitamento, nell'ambito della Missione 13 "Tutela della salute", Programma 05 "Servizio sanitario regionale - investimenti sanitari", Titolo 2 "Spese in conto capitale*" (così, relazione illustrativa, pp. 1 e 2).

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi 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 del 2009.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 18	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 1	SI	€ 50.000.000,00			€ 50.000.000,00		
Totale		**€ 50.000.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 50.000.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 18 del 2025. Nella tabella non sono riportati i minori oneri disposti con l'art. 2 della medesima legge, pari a 500 mila euro annui.

6.5.9 Legge regionale 7 maggio 2025, n. 23

La l.r. n. 23 del 2025 "*Interventi normativi collegati alla seconda variazione al bilancio di previsione 2025-2027*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 12 maggio 2025, n. 27, consta di n. 59 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti n. 0006200/02.06 - nn. 1/7 del 28 aprile 2025, i quali recano, nel medesimo documento, le relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria, in ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015.

In via preliminare, deve constatarsi che dall'attuazione degli artt. 18, 21, 48 e 49 della l.r. n. 23 del 2025 non discendono nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

In tal senso, infatti, depone espressamente l'art. 58, comma 1, della stessa l.r. n. 23 citata.

Ciò trova ulteriore riscontro nella relazione tecnico-finanziaria allegata al progetto di legge, in cui si attesta che le previsioni di cui agli artt. 18, 21, 48 e 49 risultano finanziariamente neutrali in ragione del loro carattere regolatorio.

In disparte le disposizioni suelencate, le restanti previsioni determinano una pluralità di effetti finanziari sul bilancio regionale.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi, per la quasi totalità, di oneri consistenti in contributi a fondo perduto una *tantum* di parte corrente e in conto capitale, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, essi presentano, per la quasi totalità, le caratteristiche proprie del "*fattore legislativo*".

Al riguardo, deve constatarsi che la relazione tecnico-finanziaria, peraltro senza operare alcuna distinzione tra le numerose disposizioni che compongono la l.r. n. 23 del 2025,

precisa che quest'ultima prevede sia "*spese a carattere annuale o pluriennale* (art. 13, comma 1, lett. b, l.r. n. 1 del 2015), che "*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, della l.r. n. 1 del 2015), riconducendole alla tipologia "*automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)*".

Al riguardo, si ritiene di dovere anzitutto effettuare una puntualizzazione per quanto concerne la qualificazione degli oneri in discorso come "automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)".

In linea con le osservazioni già formulate nelle precedenti Relazioni (deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ), si ribadisce la non assimilabilità delle tipologie "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 conseguenziale 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 da effetti finanziari diversi da quelli ricadenti nei "fattori legislativi" e negli "oneri inderogabili". Le spese di adeguamento al fabbisogno non possono, pertanto, essere considerate come una sottospecie della tipologia "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.

Tanto precisato, si osserva, in generale, come la non piena simmetria con l'art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009 - come più volte sottolineato anche nell'ambito delle precedenti Relazioni - rifletta la circostanza che la l.r. n. 1 del 2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21 citato (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ). Ad ogni modo,

dall'esame delle relazioni tecniche e degli articoli in discorso è possibile rinvenire alcuni "elementi" caratterizzanti la corretta qualificazione morfologica degli oneri.

In ordine alla quantificazione degli effetti finanziari nuovi o aggiuntivi recati dall'intervento normativo all'odierno esame, la legge regionale e l'allegata relazione tecnico-finanziaria esplicitano la stima di ciascuna previsione onerosa.

Il dettaglio delle determinazioni quantitative di ciascun onere finanziario è riportato nella tabella di sintesi che segue l'esame complessivo della l.r. n. 23 del 2025.

Per quanto concerne la metodologia seguita per la stima degli oneri, si osserva che la relazione tecnico-finanziaria sostanzialmente si limita a descrivere gli interventi finanziati e le ragioni alla base dell'intervento regionale; il contenuto del documento finanziario, pertanto, non è risultato sufficientemente dettagliato, talora precludendo una compiuta valutazione della metodologia di quantificazione impiegata. Nella maggioranza dei casi, tale procedimento è stato effettuato sulla base della progettazione/documentazione elaborata dai competenti uffici regionali ovvero da quella fornita dalle amministrazioni beneficiarie; in altri casi, invece, la stima degli oneri pare effettuata mediante generico riferimento a precedenti analoghi interventi.

Tanto precisato, la Sezione richiama, in generale, l'attenzione sull'importanza di arricchire il contenuto informativo della relazione tecnica, la quale – come più volte ribadito – costituisce uno strumento indispensabile per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri.

Sul punto, preme rammentare, inoltre, che la correttezza del procedimento di determinazione 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 stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Sotto il profilo della copertura degli oneri, l'art. 58 della l.r. n. 23 del 2025 dispone: "*Agli oneri conseguenti dalle altre disposizioni della presente legge si fa fronte con le maggiori entrate e*

le riduzioni di spesa apportate al bilancio di previsione 2025 – 2027 con la legge regionale di seconda variazione".

Al riguardo, il Collegio deve positivamente rilevare che rispetto alle passate annualità la relazione tecnico-finanziaria allegata all'intervento di variazione – ivi inclusi gli emendamenti - presenta un contenuto informativo maggiormente dettagliato. Ciononostante, la disamina di tale documento e della relazione illustrativa, allegata alla l.r. n. 24 del 2025, ha consentito una verifica solo parziale di coerenza tra gli interventi onerosi alla base delle variazioni dalla stessa disposte e quelli attuati con la l.r. n. 23 del 2025, nonché dei relativi profili finanziari. Non in tutti i casi è stato 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.

La ricostruzione delle disposizioni onerose porta ad evidenziare che la l.r. n. 23 del 2025, nel triennio 2025-2027, determina oneri complessivi pari a 100.479.405,22 euro; essi trovano riconoscimento finanziario nella contestuale legge di variazione del bilancio, all'interno della quale detti oneri ottengono copertura nell'insieme degli interventi ivi disposti. Come rilevato nelle precedenti Relazioni, 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 e 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 o al debito autorizzato e non contratto (DANC), fondi di riserva, nonché, ancorché meno frequente, nell'ipotesi di variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa con espressa indicazione dei capitoli incisi.

Si ribadisce l'importanza che, in ossequio al principio di trasparenza, le relazioni tecniche individuino in modo puntuale il nesso tra onere aggiuntivo e specifica fonte di copertura; trattasi, dunque, di un passaggio fondamentale non solo per la verifica degli effetti finanziari specifici del provvedimento legislativo, ma anche per accertare la coerenza formale tra tipo di onere generato e forma di copertura individuata.

Sul punto, in sede istruttoria, sono stati richiesti elementi informativi in relazione alla tipologia di fondi impiegati per fronteggiare gli oneri di cui agli artt. 4, 11, 23 e 57 (così, nota *prot*. n. 3739/2026).

A riscontro (nota *prot*. n. 4195/2026), la Giunta regionale ha precisato che, per tali oneri, è stato fatto ricorso al fondo per le spese impreviste, richiamando quanto già espresso in occasione di precedenti referti in ordine alla ricorrenza dei presupposti di legge per l'utilizzo del fondo *de quo*.

Tanto precisato, il Collegio ritiene che le precisazioni rese dalla Giunta regionale non siano idonee a dimostrare il corretto impiego del mezzo di copertura. Difatti, appare utile rammentare che il fondo per le spese impreviste 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; esso consente, in tal modo, di preservare l'equilibrio in corso di esercizio al verificarsi di eventi non prospettabili in sede di approvazione del bilancio di previsione. Peraltro, 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 del 2011. Nel caso di specie, tali oneri riguardano un contributo straordinario alle unioni di comuni per la funzione centrale unica di committenza qualificata nel 2024 (art. 4), il sostegno alla residenzialità e agli esercizi di vicinato nell'anno 2025 (art. 11); un contributo straordinario al Comune di Massa per intervento di difesa della costa in località Marina di Massa (art. 23) e il Progetto "*Un luogo sicuro per i bambini e le bambine di Betlemme*" (art. 57); tali oneri non solo non figurano nel richiamato allegato f) *Elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste* al bilancio di previsione 2025-2027 della Regione Toscana, ma non appaiono per di più muniti del carattere dell'imprevedibilità, come risultante dalla lettura offerta dalla giurisprudenza costituzionale.

Alla luce di tutte le considerazioni espresse, il Collegio richiama l'attenzione sul corretto impiego di tale posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica.

La l.r. n. 23 del 2025 prevede oneri a regime solo con riguardo alle attività connesse all'art. 41. A tal fine, l'art. 42 della l.r. in discorso dispone: "*ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della l.r. 1/2015, agli oneri per gli esercizi successivi, a decorrere dall'anno 2028 e fino al 2044, si fa fronte con legge di bilancio*", quantificando per ciascuna annualità considerata l'effetto

finanziario dispiegato dalla norma. Tale modalità risulta coerente con quanto statuito dall'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

In considerazione di quanto precede e avuto riguardo alle controdeduzioni depositate, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura, ad eccezione delle modalità di impiego del fondo per le spese impreviste, 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 del 2009. Permangono criticità sulle metodologie di quantificazioni degli oneri e sulle modalità di ricorso al fondo per le spese impreviste.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 23	**Oneri espressi SI/NO**	**ONERI**	**Utilizzo fondi accantonati**	**Riduzioni di spese**	**Maggiori entrate**	**Rinvio al bilancio**	**Oneri non coperti**
2025							
Art. 1	SI	€ 5.000.000,00		€ 5.000.000,00			
Art. 2, c. 1, *lett. a*	SI	€ 2.000.000,00		€ 2.000.000,00			
Art. 2, c. 1, *lett. b*	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
Art. 2, c. 1, *lett. c*	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
Art. 3, c. 1, *lett. a*	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 3, c. 1, *lett. b*	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 3, c. 1, *lett. c*	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 4	SI	€ 80.000,00	€ 80.000,00				
Art. 5, c. 1	SI	€ 28.500.000,00		€ 28.500.000,00			
Art. 5, c. 3	SI	€ 9.750.000,00		€ 9.750.000,00			
Art. 5, c. 7	SI	€ 1.185.033,92		€ 1.185.033,92			
Art. 6	SI	€ 6.500.000,00			€ 6.500.000,00		
Art. 7, c. 1	SI	€ 900.000,00		€ 900.000,00			
Art. 7, c. 3	SI	€ 24.000,00		€ 24.000,00			
Art. 8	SI	€ 350.000,00			€ 350.000,00		
Art. 9, c. 1	SI	€ 240.000,00		€ 240.000,00			
Art. 9, c. 7, *lett. b*	SI	€ 7.060,00		€ 7.060,00			
Art. 10, c. 1	SI	€ 178.500,00		€ 178.500,00			
Art. 10, c. 7, *lett. b*	SI	€ 1.500,00		€ 1.500,00			
Art. 11	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Art. 13	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 15	SI	€ 50.000,00		€ 50.000,00			
Art. 16, c. 1, *lett. a*	SI	€ 120.000,00			€ 120.000,00		
Art. 16, c. 1, *lett. b*	SI	€ 60.000,00			€ 60.000,00		
Art. 16, c. 1, *lett. c*	SI	€ 24.000,00			€ 24.000,00		
Art. 17				€ 760.000,00*			
Art. 20, c. 1, *lett. a*	SI	€ 280.000,00		€ 280.000,00			
Art. 20, c. 1, *lett. b*	SI	€ 250.000,00		€ 250.000,00			
Art. 20, c. 1, *lett. c*	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 20, c. 1, *lett. d*	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 20, c. 1, *lett. e*	SI	€ 15.000,00		€ 15.000,00			
Art. 22 (modif. art. 4, c. 1, *lett. a*, l.r. 59/2024	SI	€ 280.701,14			€ 280.701,14		
Art. 22 (modif. art. 4, c. 1, *lett. d*, l.r. 59/2024)	SI	€ 72.000,00			€ 72.000,00		

			Modalità di copertura				
L.R. n. 23	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 23	SI	€ 800.000,00	€ 800.000,00				
Art. 24, c. 1	SI	€ 452.000,00			€ 452.000,00		
Art. 25	SI	€ 109.800,00			€ 109.800,00		
Art. 26	SI	€ 300.000,00		€ 300.000,00			
Art. 27	SI	€ 2.000.000,00			€ 2.000.000,00		
Art. 28, c. 1, *lett. b*	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 28, c. 1, *lett. c*	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 28, c. 1, *lett. d*	SI	€ 265.000,00			€ 265.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. b*	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. c*	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 30	SI	€ 270.000,00		€ 270.000,00			
Art. 31	SI	€ 200.000,00		€ 200.000,00			
Art. 32	SI	€ 40.848,00		€ 40.848,00			
Art. 33	SI	€ 162.000,00			€ 162.000,00		
Art. 34	SI	€ 320.000,00			€ 320.000,00		
Art. 36	SI	€ 113.000,00			€ 113.000,00		
Art. 37	SI	€ 7.000.000,00		€ 7.000.000,00			
Art. 38, c. 1, *lett. a*	SI	€ 55.000,00			€ 55.000,00		
Art. 38, c. 1, *lett. b*	SI	€ 40.000,00			€ 40.000,00		
Art. 38, c. 1, lett. c	SI	€ 10.000,00			€ 10.000,00		
Art. 38, c. 1, *lett. d*	SI	€ 157.973,15			€ 157.973,15		
Art. 39	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 40, c. 1, *lett. a*	SI	€ 15.000,00			€ 15.000,00		
Art. 40, c. 1, *lett. b*	SI	€ 19.250,00			€ 19.250,00		
Art. 40, c. 1, *lett. c*	SI	€ 10.000,00			€ 10.000,00		
Art. 40, c. 1, *lett. d*	SI	€ 62.000,00			€ 62.000,00		
Art. 44	SI	€ 51.000,00			€ 51.000,00		
Art. 45	SI	€ 10.000,00			€ 10.000,00		
Art. 46	SI	€ 13.500,00			€ 13.500,00		
Art. 47	SI	€ 70.000,00			€ 70.000,00		
Art. 50	SI	€ 437.599,43		€ 437.599,43			
Art. 51, c. 1, *lett. a*	SI	€ 500.000,00		€ 500.000,00			
Art. 51, c. 1, *lett. b*	SI	€ 300.000,00		€ 300.000,00			
Art. 52	SI	€ 122.682,00		€ 122.682,00			
Art. 53	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 55	SI	€ 1.400.000,00		€ 1.400.000,00			
Art. 56, c. 1, lett. a, n. 1	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 56, c. 1, lett. a, n. 2	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 56, c. 1, lett. b	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 56, c. 1, lett. c	SI	€ 225.000,00			€ 225.000,00		
Art. 56, c. 1, *lett. d*	SI	€ 75.000,00			€ 75.000,00		
Art. 57	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00				
2026							
Art. 7, c. 3	SI	€ 36.000,00		€ 36.000,00			
Art. 8	SI	€ 1.150.000,00			€ 1.150.000,00		
Art. 16, c. 1, *lett. a*	SI	€ 80.000,00			€ 80.000,00		
Art. 17	SI	€ 760.000,00*					
Art. 19	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 20, c. 1, *lett. c*	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 20, c. 1, *lett. d*	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			

			Modalità di copertura				
L.R. n. 23	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 20, c. 1, *lett. e*	SI	€ 185.000,00		€ 185.000,00			
Art. 22 (*modif. art. 4, c. 1, lett. a, l.r 59/2024*)	SI	€ 493.189,01			€ 493.189,01		
Art. 22 (*modif. art. 4, c. 1, lett. d, l.r 59/2024*)	SI	€ 168.000,00			€ 168.000,00		
Art. 24, c 1	SI	€ 148.000,00		€ 90.000,00	€ 58.000,00		
Art. 27	SI	€ 4.000.000,00			€ 4.000.000,00		
Art. 28, c. 1 lett. a	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
Art. 28, c. 1 lett. b	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
Art. 28, c. 1 lett. c	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 28, c. 1 lett. d	SI	€ 185.000,00			€ 185.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. a*, n. 1	SI	€ 600.000,00			€ 600.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. a*, n. 2	SI	€ 600.000,00		€ 600.000,00			
Art. 29, c. 1, lett. a, n. 3	SI	€ 350.000,00			€ 350.000,00		
Art. 29, c. 1, lett. b	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 32	SI	€ 8.000,00		€ 8.000,00			
Art. 33	SI	€ 378.000,00			€ 378.000,00		
Art. 35	SI	€ 241.600,00			€ 241.600,00		
Art. 38, c. 1 lett. a	SI	€ 650.000,00			€ 650.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. b	SI	€ 420.000,00			€ 420.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. c	SI	€ 190.000,00			€ 190.000,00		
Art. 39	SI	€ 450.000,00			€ 450.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. a	SI	€ 185.000,00			€ 185.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. b	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. c	SI	€ 270.000,00			€ 270.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. d	SI	€ 48.000,00			€ 48.000,00		
Art. 43	SI	€ 980.000,00			€ 980.000,00		
Art. 44	SI	€ 119.000,00			€ 119.000,00		
Art. 45	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 46	SI	€ 226.500,00			€ 226.500,00		
Art. 50	SI	€ 812.400,57		€ 812.400,57			
Art. 52	SI	€ 67.318,00		€ 67.318,00			
Art. 54	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 56, c. 1, *lett. c*	SI	€ 225.000,00			€ 225.000,00		
Art. 56, c. 1, *lett. d*	SI	€ 109.800,00			€ 109.800,00		
2027							
Art. 7, c. 3	SI	€ 40.000,00		€ 40.000,00			
Art. 19	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 22 (modif. art. 4 co. 1 lett. a) l.r 59/2024)	SI	€ 308.000,00			€ 308.000,00		
Art. 27	SI	€ 1.000.000,00			€ 1.000.000,00		
Art. 28, c. 1, *lett. a*	SI	€ 800.000,00			€ 800.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. a*, n. 1	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
Art. 29, c. 1, *lett. a*, n. 2	SI	€ 650.000,00		€ 650.000,00			

			Modalità di copertura				
L.R. n. 23	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 29, c. 1, lett. a, n. 3	SI	€ 350.000,00			€ 350.000,00		
Art. 35	SI	€ 60.400,00			€ 60.400,00		
Art. 38, c. 1, lett. a	SI	€ 490.000,00			€ 490.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. b	SI	€ 40.000,00			€ 40.000,00		
Art. 39	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. a	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 40, c. 1 lett. b	SI	€ 47.750,00			€ 47.750,00		
Art. 40, c. 1 lett. c	SI	€ 20.000,00			€ 20.000,00		
Art. 41	SI	€ 143.000,00		€ 143.000,00			
Art. 43	SI	€ 420.000,00			€ 420.000,00		
Totale 2025-2027		**€ 100.479.405,22**	**€ 1.380.000,00**	**€ 64.093.941,92**	**€ 35.005.463,30**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

*Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 23 del 2025 e Relazione Illustrativa, allegata alla l.r. n. 24 del 2025. * Si tratta di rimodulazioni di spese orizzontali in base al cronoprogramma.*

6.5.10 Legge regionale 20 maggio 2025, n. 27

La l.r. n. 27 del 2025 "*Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 30 maggio 2025, n. 32 consta di 13 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-finanziaria e normativa.

Alla luce di quanto esplicitato nella relazione illustrativa, la legge intende assicurare, nelle more dell'attuazione della legge 24 gennaio 2025, n. 11 "*Istituzione del Parco ambientale per lo sviluppo sostenibile della laguna di Orbetello*" e della piena operatività del Consorzio, ivi previsto, la salvaguardia e la gestione coordinata del sistema ambientale integrato della laguna di Orbetello in continuità con le iniziative assunte a seguito della cessazione della gestione straordinaria di cui all'articolo 5 della l. n. 225 del 1992 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), in attuazione dell'art. 44 della l. r. n. 77 del 2012 e dell'art. 12 della l.r. n. 79 del 2019 "*Disposizioni di carattere finanziario. Collegato alla legge di stabilità per l'anno 2020*".

Tale obiettivo viene perseguito prevedendo disposizioni di raccordo delle funzioni regionali con quelle esercitate a livello comunale.

Più in dettaglio, la l.r. n. 27 del 2025: *i)* individua, nel quadro delle funzioni conferite dallo Stato e disciplinate dalla normativa regionale, le competenze regionali di coordinamento e di indirizzo generale negli ambiti di competenza che interessano la laguna di Orbetello, (art. 2); *ii)* definisce le competenze del Comune di Orbetello (art. 3); *iii)* stabilisce il contenuto del Programma delle attività per la gestione ordinaria e straordinaria della

laguna di Orbetello (art. 4); *iv)* istituisce il Comitato tecnico-scientifico (CTS) per la salvaguardia della laguna di Orbetello (art. 5), disciplinandone la composizione, il settore di competenza e rinviando all'adozione di un successivo regolamento del CTS per la definizione delle regole di organizzazione e le modalità di svolgimento delle sedute (art. 6); *v)* istituisce, presso la Giunta regionale, la Cabina di regia istituzionale per la gestione integrata della laguna di Orbetello al fine di assicurare a livello locale il necessario confronto politico istituzionale tra la Regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello, dettando regole anche in sede di prima applicazione (artt. 7 e 10); *vi)* disciplina i poteri sostitutivi della Regione di cui all'art. 6, comma 2, della l.r. n. 88 del 1998, nelle more della piena operatività del consorzio di cui alla l. n. 11 del 2025, disponendo che la Regione eserciti i poteri sostitutivi nei confronti del Comune inadempiente in caso di inosservanza delle norme della presente legge, inerzia o ritardo nell'approvazione o nell'aggiornamento del programma delle attività, di approvazione del programma della attività in difformità dagli indirizzi e dalle misure regionali, nonché di inosservanza delle tempistiche definite dalla Cabina di regia per fronteggiare situazioni emergenziali (art. 9); *vii)* detta una disciplina transitoria (art. 11).

In data 29 luglio 2025 il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso il ricorso ex art. 127 della Costituzione avverso la l.r. n. 27 del 2025 per violazione degli artt. 117, comma 2, *lett. s)*, e 81, comma 3 della Costituzione (cfr. GU n. 36 del 3 settembre 2025).

La relazione tecnico-finanziaria individua come unica previsione con effetti finanziari l'art. 6, c. 6, relativa agli oneri da corrispondere ai componenti del CTS per le riunioni.

Ciò posto, a seguito di un primo esame della l.r. n. 27 del 2025 e degli atti allegati, il Magistrato istruttore formulava una specifica richiesta istruttoria al fine di acquisire elementi informativi in ordine: *i)* all'eventuale impiego di risorse, nel corso dell'esercizio finanziario 2025, a valere sulla legge regionale n. 27 del 2025; *ii)* ai potenziali profili di onerosità della legge regionale in discorso, atteso il tenore dell'art. 12, c. 2, 2° parte, che sembrerebbe individuare ulteriori effetti finanziari nelle "*attività per la gestione ordinaria e straordinaria*" della Laguna di Orbetello (cfr. nota *prot*. n. 3739/2026).

Quanto al primo profilo, la Giunta regionale ha rappresentato che nel corso dell'esercizio finanziario 2025, in pendenza del ricorso, non sono state sostenute spese in forza della legge regionale n. 27 del 2025, puntualizzando altresì che "*Le spese sostenute nel corso del 2025 hanno riguardato esclusivamente l'attuazione dall'accordo stipulato con il Comune di*

Orbetello ai sensi dell'articolo 15 della l. 241/1990 per la gestione integrata della laguna per le annualità 2024 – 2026; tale accordo è antecedente alla LR 27/2025" (così, nota *prot*. 4195/2026).

Con riferimento all'emersione di potenziali ulteriori profili di onerosità della legge regionale, giova rammentare come la relazione tecnico-finanziaria individui quale unica previsione con effetti finanziari l'art. 6, c. 6, relativa agli oneri da corrispondere ai componenti del CTS per le riunioni. Tuttavia, dalla lettura dell'art. 12 "*Norma finanziaria*", parrebbero emergere oneri ulteriori a carico del bilancio regionale per il triennio 2025-2027 (cfr. art. 12, c. 2).

Sul punto, in sede istruttoria, la Giunta regionale ha precisato che "*La LR 27/2025 istituiva un unico nuovo onere rappresentato dal gettone di presenza ai membri del Comitato tecnico-scientifico. Le restanti disposizioni non comportavano nuova o maggiore spesa rispetto alla legislazione pre-vigente così come riportato dal comma 2 dell'art. 12. Poiché la legge regionale andava ad abrogare la disciplina previgente rappresentata dall'art. 12 della L.R. 79/2019, si è ritenuto necessario indicare al comma 2 la ricognizione delle risorse già disponibili sul bilancio regionale, in forza di tale disciplina, per le finalità di gestione ordinaria e straordinaria della Laguna. I fondi indicati per gli anni 2025 e 2026 sono quelli già oggetto dell'Accordo stipulato con il Comune di Orbetello più sopra richiamato. Per la gestione ordinaria, il finanziamento deriva da entrate proprie regionali di cui una parte derivanti dal gettito del tributo speciale per il deposito in discarica. In merito alla gestione straordinaria, la partecipazione regionale è limitata ai fondi residuati dalla contabilità speciale del Commissario e da quelli derivanti dalla sentenza della Corte dei Conti 301/2013, fatte salve ulteriori risorse statali o europee che si rendessero disponibili (v. art. 2, comma 1, lett. b2). Il comma 3 della LR 27/2026 disponeva infine che la partecipazione regionale al Consorzio, una volta costituito, sarebbe stata effettuata nei limiti delle risorse indicate al comma 2*" (così, nota *prot*. n. 4195/2026).

In disparte ogni considerazione sull'esercizio della funzione legislativa in linea con i criteri di riparto ex art. 117 che fuoriesce dal perimetro di cognizione demandato a questa Corte in questa sede, sussistono perplessità sull'invarianza finanziaria delle altre previsioni recate dalla l.r. n. 27 del 2025 e sulla coerenza con il principio di copertura ex art. 81, comma 3, Cost. La carenza di elementi informativi nella relazione tecnico-finanziaria non consente di escludere con assoluta certezza la sussistenza di tale problematica.

Tanto premesso, sotto il profilo della morfologia giuridica, l'onere ex art. 6 della l.r. n. 27 del 2025 viene ascritto, nella relazione tecnico-finanziaria, alla categoria "*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*, della l.r. n. 1 del 2015), riconducendole alla tipologia "*automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)*".

Al riguardo, si ritiene di dovere anzitutto effettuare una puntualizzazione per quanto concerne la qualificazione degli oneri in discorso come "automatismi di spesa (spese per adeguamento al fabbisogno)".

In linea con le osservazioni già formulate nelle precedenti Relazioni (deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ), si ribadisce la non assimilabilità delle tipologie "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 conseguenziale 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 da effetti finanziari diversi da quelli ricadenti nei "fattori legislativi" e negli "oneri inderogabili". Le spese di adeguamento al fabbisogno non possono, pertanto, essere considerate come una sottospecie della tipologia "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.

Tanto precisato, si osserva, in generale, come la non piena simmetria con l'art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009 - come più volte sottolineato anche nell'ambito delle precedenti Relazioni - rifletta la circostanza che la l.r. n. 1 del 2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21 citato (cfr., Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Ad ogni modo, dall'esame delle relazioni tecniche e degli articoli in discorso è possibile rinvenire alcuni "elementi" caratterizzanti l'onere come spese di adeguamento al fabbisogno.

La relazione tecnico-finanziaria e la successiva legge stimano gli oneri ex art. 6 in 2.160,00 euro per ciascuna delle annualità per il 2025, 2026 e 2027. La determinazione quantitativa degli effetti finanziari è stata effettuata facendo applicazione di un criterio storico.

In ordine al mezzo di copertura degli oneri, la relazione tecnico-finanziaria precisa che "la copertura finanziaria è assicurata a valere sullo stanziamento del capitolo 43233 "*spese di gestione dei conti correnti postali e bancari per le materie della direzione*" – Missione 9 "Sviluppo Sostenibile e Tutela del Territorio e dell'Ambiente", Programma 02 "Tutela, valorizzazione e recupero ambientale" Titolo 1 "Spese correnti". Tale stanziamento, secondo quanto riferito nella relazione tecnico-finanziaria, presenta la necessaria disponibilità e, considerando l'esiguità dell'importo e l'andamento della spesa, sia su base storica che su base prospettica, non pregiudica la copertura finanziaria delle altre spese oggetto del capitolo.

La copertura viene dunque garantita mediante riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, in quanto il capitolo 43233 "*era destinato a spese del tutto diverse rispetto a quelle derivanti dalla L.R. 27/2025, ancorché allocato già nella Missione e Programma pertinenti per gli interventi della Laguna di Orbetello*" (così, nota *prot*. n. 4867/2026).

Infine, la relazione tecnica quantifica gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 27 del 2025 in euro 2.160,00, rinviando alla legge di bilancio come mezzo di copertura (cfr. anche art. 12, c. 4). Tale modalità risulta coerente con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, in punto di quantificazione degli oneri non sia pienamente coerente con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni ex art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

			Modalità di copertura					
L.R. n. 27	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Legislazione vigente	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025								
art 6		€ 2.160,00		€ 2.160,00				
2026								
art 6		€ 2.160,00		€ 2.160,00				
2027								
art 6		€ 2.160,00		€ 2.160,00				
Totale 2025-2027		**€ 6.480,00**	**€ 0,00**	**€ 6.480,00**		**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime								
art 6		€ 2.160,00					€ 2.160,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 27 del 2025.

6.5.11 Legge regionale 15 luglio 2025, n. 34

La l.r. n. 34 del 2025 "*Disposizioni per la valorizzazione e la promozione dei prodotti e delle attività dei produttori di birra artigianale*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 17 luglio 2025, n. 43, consta di 6 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati 11 emendamenti (*prot*. n. 0009217/02.06 del 27 giugno 2025); in particolare, la proposta emendativa n. 11 sostituisce l'art. 6 "*Norma finanziaria*", in virtù degli stanziamenti contenuti nel bilancio di previsione 2025-2027 (cfr. relazione illustrativa all'emendamento n. 11). Nessuno degli emendamenti approvati risulta corredato della relazione tecnico-finanziaria aggiornata, contrariamente a quanto richiesto dall'art. 17, commi 1, della l.r. n. 1 del 2015. Il legislatore regionale ha tuttavia provveduto a redigere una relazione tecnico-finanziaria aggiornata a seguito dell'approvazione degli emendamenti suddetti.

Con la l.r. n. 34 del 2025, il Consiglio regionale, nell'ambito delle politiche regionali a sostegno della qualità del patrimonio agroalimentare e nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale, intende promuovere e valorizzare la filiera della birra artigianale riconoscendo, in tale contesto, il ruolo svolto dai produttori locali e la peculiarità delle relative produzioni (art. 1). In particolare, il testo legislativo prevede l'erogazione di contributi per: *a)* la ristrutturazione e l'ammodernamento degli impianti; *b)* l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione, in funzione delle innovazioni tecnologiche, sia in ambito organizzativo sia di processo produttivo, compresi i processi di certificazione di qualità; *c)* lo sviluppo della coltivazione e della lavorazione delle materie prime per la produzione della birra; *d)* il sostegno alla formazione degli operatori che svolgono attività di vendita e somministrazione; *e)* l'adesione a marchi collettivi riferiti alle birre artigianali e agricole (art. 3). La legge regionale in discorso individua i soggetti beneficiari (artt. 2 e 3) e disciplina, altresì, le modalità di revoca e restituzione dei contributi, nonché i criteri di priorità nella concessione dei medesimi, rinviando ad una deliberazione della Giunta regionale la definizione delle procedure operative per la concessione, l'erogazione e la rendicontazione dei contributi (art. 3).

Il legislatore regionale, infine, ha cura di precisare che i contributi erogati sono riconosciuti ai sensi del Regolamento (Ue) n. 2023/2831 della Commissione europea del 13 dicembre 2023, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea agli aiuti "*de minimis*" e del Regolamento (Ue) n. 2024/3118 della Commissione del 10 dicembre 2024 che modifica il Regolamento (Ue) n. 1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti "*de minimis*" nel settore agricolo (art. 4).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi a fondo perduto una *tantum* sia di parte corrente che in conto capitale (art. 3), autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova pieno riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria, la quale, dopo aver richiamato l'art. 13, comma 1, *lett. a)*, della l.r. n. 1 del 2015, espressamente riconduce l'onere alla tipologia "fattore legislativo" ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009.

La l.r. n. 34 del 2025 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione dell'art. 3 in euro 200.000,00 per ciascuna delle annualità 2025-2027, di cui 100.000 euro annui per contributi di parte corrente (art. 6, c. 1) e 100.000,00 euro annui per contributi agli investimenti (art. 6, c. 2).

Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria chiarisce che la stima effettuata è stata ritenuta congrua "*sulla base di una valutazione del contesto territoriale di riferimento. In particolare, si è tenuto conto 1) del numero stimato dei microbirrifici, come definiti dall'articolo 2, comma 1 lettere a) e b), presenti sul territorio regionale, pari a circa 70 stabilimenti; 2) della tipologia degli interventi attuabili dai suddetti microbirrifici a seguito della ricezione dei contributi, come individuati dalla pdl all'articolo 3 comma 1, e riguardanti, nello specifico: la ristrutturazione e l'ammodernamento degli impianti; l'acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione, in funzione delle innovazioni tecnologiche, sia in ambito organizzativo che di processo produttivo compresi i processi di certificazione di qualità; lo sviluppo della coltivazione e della lavorazione delle materie prime per la produzione della birra; il sostegno alla formazione degli operatori che svolgono attività di vendita e somministrazione; l'adesione a marchi collettivi riferiti alle birre artigianali e agricole (omissis) Per quanto attiene alla quantificazione, stimando una previsione calcolata su un ipotizzato importo massimo di 4.500,00 euro annuo per ciascun beneficiario, sarebbero finanziabili 44 attività per un totale annuo di circa euro 200.000,00, di cui euro 100.000,00 dedicate alle spese correnti ed euro 100.000,00 alle spese in conto capitale*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

Sul punto, deve peraltro osservarsi che né la relazione tecnico finanziaria né la norma di legge (artt. 3 e 6) danno partitamente evidenza degli oneri scaturenti da ciascuno degli interventi previsti dall'art. 3, c. 1 (i.e., ristrutturazione e ammodernamento degli impianti; acquisto di macchinari e di strumenti di dotazione, in funzione delle innovazioni tecnologiche; sviluppo della coltivazione e della lavorazione delle materie prime per la produzione della birra; sostegno alla formazione degli operatori; adesione a marchi collettivi riferiti alle birre artigianali e agricole), indicando piuttosto un *quantum* indistinto, relativo al complesso eterogeneo degli interventi previsti, ripartito in oneri di parte corrente e in conto capitale. Tale circostanza si riflette sul procedimento di quantificazione degli oneri e, in ultima analisi, potrebbe minare la capacità delle misure previste dalla l.r. n. 34 del 2025 di attuare la politica pubblica perseguita dal legislatore regionale.

Al riguardo, questa Sezione ribadisce che la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; in tal caso, la relazione tecnico-finanziaria deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ e n. 152/2023/RQ).

L'accurata quantificazione del "peso" finanziario degli interventi, sulla base dei dati disponibili al momento di presentazione della proposta legislativa, è un esercizio valutativo centrale nel procedimento *de quo*: carenze nella stima del fabbisogno pregiudicano inevitabilmente l'attuazione delle politiche cui l'iniziativa è rivolta (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ribadisce dunque la necessità di proseguire nel percorso intrapreso, arricchendo ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

Da ultimo, questa Corte ritiene di dover sottolineare positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di valutare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche l'eventuale sussistenza di oneri gestionali e organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria - all'esito dell'esame condotto - dà atto dell'inesistenza di tali oneri, in quanto la gestione operativa di tutti gli adempimenti amministrativi sarà svolta dalle strutture regionali esistenti senza alcun onere aggiuntivo di personale e strutturale (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 3).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 34 del 2025, dalla disamina della l.r. n. 24 del 2025 *"Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Seconda variazione"* emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027"*.

La legge in esame figura, infatti, tra le proposte legislative riportate nell'allegato H[52] al bilancio di previsione, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 6, c. 3, apporta le seguenti variazioni di eguale importo al bilancio di previsione 2025/2027 per competenza e cassa, per l'annualità 2025, e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: per l'anno 2025, in diminuzione, Missione di spesa 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 200.000,00 e in aumento, Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 2 "Spese in conto capitale", per euro 100.000,00; per l'anno 2026 in diminuzione, Missione di spesa 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 200.000,00 e in aumento, Missione 16 "Agricoltura, politiche

[52] La proposta di legge figurava nell'allegato H al bilancio di previsione finanziario 2025/2027 - Seconda variazione, con il suo titolo originale - "*Promozione e valorizzazione della Filiera Agroalimentare Brassicola regionale*" - poi modificato in sede di emendamento.

agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 2 "Spese in conto capitale", per euro 100.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione di spesa 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 200.000,00 e in aumento, Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, Missione 16 "Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca", Programma 01 "Sviluppo del settore agricolo e del sistema agroalimentare", Titolo 2 "Spese in conto capitale", per euro 100.000,00

Infine, la relazione tecnico-finanziaria quantifica gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 34 del 2025 in euro 200.000,00, rinviando alla legge di bilancio come mezzo di copertura (art. 6, c. 4). Tale modalità è in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale recita: "*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*".

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura 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 del 2009. Permangono, invece, criticità con riguardo alla modalità di quantificazione degli oneri per le motivazioni su espresse.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 34	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
2026							
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
2027							
Art. 3	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 600.000,00**	**€ 600.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 3	SI	€ 200.000,00				€ 200.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 34 del 2025

6.5.12 Legge regionale 31 luglio 2025, n. 41

La l.r. n. 41 del 2025 "*Norme in materia di piste da sci e impianti di risalita per la fruizione invernale ed estiva della montagna toscana*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, dell'8 agosto 2025, n. 48, consta di n. 28 articoli ed è corredata della relazione illustrativa della relazione tecnico-normativa nonché della relazione tecnico-finanziaria.

Come si evince dalla disamina della relazione illustrativa, la legge mira a revisionare l'assetto complessivo in materia di piste da sci e impianti a fune ad esse collegati, disciplinati dalla legge regionale la l.r. n. 93 del 1993, che viene contestualmente abrogata. Tale obiettivo muove dalla necessità di: *i)* aggiornare la disciplina regionale in materia di piste da sci e impianti a fune alle sopravvenute disposizioni relative alle competenze amministrative (l. n. 56 del 2014), al governo del territorio (l.r. n. 65 del 2015), alla sicurezza sulle piste da sci (d.lgs. n. 40 del 2021) nonché ai principi sanciti dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 2020; *iii)* promuovere un migliore sviluppo montano dei quattro comprensori sciistici toscani (Amiata, Garfagnana, Montagna pistoiese, Zeri) con misure di sostegno regionale agli investimenti e al funzionamento delle piste e degli impianti per gli anni 2025-2027, sia a favore di enti pubblici che di soggetti privati (cfr. relazione illustrativa, p. 1)

Nell'ambito della cornice delineata, la l.r. n. 41 del 2025 definisce le "*aree sciabili attrezzate*" ai sensi del d. lgs. n. 40 del 2021 (artt. 1 e 2), disciplinando i procedimenti amministrativi per il rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione (artt. 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16 e 18) e per l'esercizio delle piste e degli impianti di risalita (artt. 4, 5, 6, 12, 13 e 17).

Il testo legislativo reca inoltre previsioni in materia di: *i)* costituzione ed esercizio delle servitù coattive a favore dei titolari dell'autorizzazione alla realizzazione di piste da sci e di impianti di risalita che non abbiano la disponibilità di terreni interessati dalle opere (artt. 19-20); *ii)* revoca e decadenza delle autorizzazioni all'esercizio delle piste da sci e degli impianti di risalita (art. 21 e 22), nonché rimessa in pristino delle piste e degli impianti in caso di dismissione, a qualsiasi titolo, delle stesse (art. 23); *iii)* vigilanza e sanzioni amministrative (artt. 24 e 25). Al fine di sostenere i comprensori sciistici della Toscana dell'Amiata, di Garfagnana, di Montagna Pistoiese e di Zeri - quali attrattori turistici e motore di sviluppo economico, non solo invernale, della montagna toscana - la l.r. n. 41 del 2025 prevede inoltre un sostegno, a favore di soggetti pubblici o privati, per

gli investimenti e per gli oneri connessi al funzionamento degli impianti e delle piste da sci (art. 3), apprestando le necessarie coperture (art. 28).

In via preliminare, deve constatarsi che la l.r. n. 41 del 2025 contiene una sola disposizione onerosa, ovvero l'art. 3; dall'attuazione dei restanti articoli "*non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto le amministrazioni provvedono agli adempimenti previsti con l'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 2). In tal senso, depone espressamente anche l'art. 28, comma 6, della l.r. n. 41 citata.

In via preliminare, questa Corte rammenta, in linea generale, che le leggi regionali, ove conferiscano nuove funzioni ad altre amministrazioni pubbliche ovvero disciplinino funzioni ad esse attribuite, devono essere corredate da un'adeguata istruttoria tesa a quantificare, in modo attendibile, l'onere finanziario conseguente, utilizzando a tal fine le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009 (cfr. art. 19, comma 2, l. n. 196 del 2009), ovvero, a dar conto della irrilevanza, sul piano finanziario, di dette innovazioni. Gli esiti di tale analisi devono confluire nella relazione tecnico-finanziaria (*cfr*. Sezione controllo Toscana, deliberazione n. 152/2023/RQ). Nel caso di specie, l'affermazione circa l'assenza di oneri, riportata nella relazione tecnico-finanziaria, non risulta suffragata delle necessarie evidenze.

Al riguardo deve osservarsi come la previgente normativa regionale in materia di piste da sci e impianti di risalita fosse contenuta nella l.r. n. 93 del 1993, abrogata dall'art. 27 della l.r. n. 41 del 2025. In particolare, gli articoli 7-17 della legge regionale in esame hanno, tra le altre, attribuito le competenze amministrative autorizzatorie relative alla realizzazione e all'esercizio delle piste da sci e degli impianti di risalita al Comune nel cui territorio insiste la pista o l'impianto di risalita, "*al fine di tener conto della riforma istituzionale delle province*" (cfr. "Considerato 11"). Sul punto, la relazione tecnico-finanziaria precisa che l'art. 7 "*Esercizio delle funzioni amministrative*" ricalca "*in sostanza,* omissis *la precedente LR 93/93 riguardo all'attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni nei quali insiste l'area sciabile attrezzata e per la disciplina del rilascio della dichiarazione di immunità del pericolo valanga. Trattasi di norma che comporta attività amministrativa non ulteriore rispetto a quella svolta ai sensi della abroganda L.R. 93/1993. Non introducendo nessuna novità al riguardo, le medesime attività si intendono svolte con l'utilizzo di risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente.* (omissis) *Dall'art. 9 fino all'art.17, si tratta di attività amministrativa istituzionale dei comuni, che è stata aggiornata in relazione alla modifica delle procedure nel*

frattempo intervenuta rispetto al 1993. Trattasi di norme che comportano attività amministrativa non ulteriore rispetto a quella svolta ai sensi della abroganda L.R. 93/1993. Non richiedono ulteriori risorse umane e strumentali rispetto alla legislazione vigente". Ciò posto, il Collegio rammenta che, ai sensi dell'art. 5 "*Esercizio delle funzioni amministrative*" dell'abrogata l.r. n. 93 del 1993, le funzioni amministrative previste dai successivi articoli erano esercitate dalla Provincia; solo qualora il piano provinciale avesse individuato un'area sciistica attrezzata di prevalente interesse di un Comune, le suddette funzioni amministrative sarebbero state esercitate dal Comune in questione.

In sede di controdeduzioni finali (*prot*. n. 4867/2026) la Giunta regionale ha precisato: "*La legge regionale 93/1993 disponeva in effetti che le funzioni di autorizzazione concernenti gli impianti di risalita e le piste da sci dovessero essere esercitate dalle Province* (omissis). *A quanto consta, però, l'unico piano delle aree sciistiche approvato è stato quello della Provincia di Grosseto, approvato con la deliberazione del Consiglio Provinciale n. 8 del 04 marzo 2002; non vi sono altri piani approvati da nessun'altra Provincia e le funzioni risultavano prevalentemente esercitate dai Comuni, assorbite dalle funzioni urbanistico-edilizie e da quelle esercitate mediante i SUAP del Comuni, per quanto riguarda le attività produttive. In tal senso, le disposizioni della l.r. n. 41 del 2025 non hanno innovato l'assetto delle competenze e risultano coerenti con quanto già in concreto si verificava, in base alle modifiche legislative, medio tempore, intervenute a livello statale sulle competenze dei Comuni in materia urbanistico-edilizia e in materia di gestione dei SUAP* (omissis) *In sintesi, essendo la l.r. 93/1993 una legge regionale antecedente alle riforme Bassanini, alla riforma del Titolo V della Costituzione, al d.p.r. 380/2001, al d.p.r.160/2010, risultava di fatto superata e, per gran parte, non più applicata. Anzi, ad avviso di questa Regione, in base al quadro normativo statale di riferimento, non avrebbe trovato giustificazione o fondamento il mantenimento della competenza in capo alle Province di cui all'abrogato articolo 5 della l.r. 93/1993. Si ribadisce, pertanto, quanto considerato nella relazione tecnico-finanziaria allegata alla l.r. 41 del 2025 e quanto osservato nel preambolo, ai punti 11 e 12*" (così, nota *prot*. n. 4867/2026). Tanto premesso, è d'uopo sottolineare che le osservazioni formulate da questa Corte non hanno – né potrebbero avere – ad oggetto la compatibilità con i diversi criteri di allocazione delle funzioni amministrativi tra gli enti che concorrono a costituire la Repubblica, quanto piuttosto i profili di potenziale onerosità che da essi discendono.

Ciò posto deve osservarsi come la Regione, in sede di controdeduzioni finali, sostanzialmente dia conto di come le funzioni amministrative in materia di autorizzazioni concernenti gli impianti di risalita e le piste da sci, seppur formalmente intestate per legge

alle Province, venissero "*già in concreto*" esercitate dai Comuni "*in base alle modifiche legislative, medio tempore, intervenute a livello statale sulle competenze dei Comuni in materia urbanistico-edilizia e in materia di gestione dei SUAP*" (così, nota *prot*. n. 4867/2026).

Nel prendere atto di quanto precede, residuano tuttavia perplessità in merito all'effettiva assenza di oneri a carico dei Comuni interessati, atteso quanto espressamente previsto dalla precedente disciplina; quest'ultima, difatti, intestava le competenze alle Province, e, solo in via residuale, ai Comuni. Tale profilo avrebbe richiesto di essere analizzato nella relazione tecnico-finanziaria, anche al fine di dare dimostrazione dell'assenza di oneri aggiuntivi.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica" gli oneri consistono in contributi a fondo perduto *una tantum* sia di parte corrente che in conto capitale (art. 3), autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2026). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

Al riguardo, il Collegio constata che la relazione tecnico-finanziaria riconduce gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 41 del 2025 esclusivamente alla categoria delle "*spese a carattere annuale o pluriennale (art. 13, comma 1, lett. b, l.r. n. 1 del 2015)*". La non piena simmetria con l'art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009 - come più volte sottolineato anche nell'ambito delle precedenti Relazioni - riflette la circostanza che la l.r. n. 1 del 2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21 citato (cfr., Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ). Ad ogni modo, dall'esame delle relazioni tecniche e degli articoli in discorso è possibile rinvenire alcuni "elementi" caratterizzanti l'onere come fattore legislativo (ossia, importo da intendersi quale limite massimo di spesa e periodo di iscrizione in bilancio).

La l.r. n. 34 del 2025 effettua le seguenti quantificazioni: *i)* euro 1.000.000,00, per l'anno 2026, per i contributi in conto capitale ex art. 3, destinati al sostegno di investimenti pubblici (art. 28, c. 1); *ii)* euro 500.000,00, per l'anno 2026, per i contributi in conto capitale ex art. 3, destinati al sostegno di investimenti su beni non di proprietà pubblica (art. 28, c. 2); *iii)* euro 500.000,00 per l'anno 2025, per i contributi di parte corrente ex art. 3, destinati al sostegno delle spese di funzionamento a carico di soggetti pubblici (art. 28, c. 3).

Nella relazione tecnico-finanziaria, allegata al testo normativo all'odierno esame, il legislatore regionale descrive la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri ex art. 3, partitamente per ciascuna tipologia di intervento.

Con riferimento al finanziamento dei contributi destinati al sostegno di investimenti pubblici, la legge stanzia l'importo di 1.000.000,00 per l'anno 2026: "*La definizione quantitativa dell'importo è scaturita dalla ricognizione svolta dalla Direzione competente in materia rispetto alle necessità di revisione degli impianti nel corso dell'esercizio 2026, con tutti gli enti pubblici dei comprensori sciistici proprietari di impianti di risalita.* (…) . *Occorre infatti tenere presente che sul territorio regionale, oltre agli impianti di proprietà del Comune di Abetone Cutigliano, insistono ulteriori cinque funivie di proprietà di enti pubblici e in particolare della Provincia Pistoia, dell'Unione Comuni Montani Appenino Pistoiese e del Comune di Zeri*. (…) *Tenuto conto delle somme già dedicate per il rinnovo degli impianti di enti pubblici sul bilancio vigente e delle disponibilità di bilancio è possibile mettere a disposizione uno stanziamento ulteriore di euro 1.000.000,00*." (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 4).

Per quanto riguarda gli oneri connessi al funzionamento degli impianti e delle piste, la relazione tecnico-finanziaria rappresenta che, a seguito della ricognizione svolta con gli enti pubblici proprietari, gli interventi e le attività di gestione connesse al funzionamento del "sistema neve" determinano costi stimati in circa 1.000.000 annui; considerato, quindi, che sul territorio toscano insistono n. 9 impianti di risalita di proprietà di enti pubblici e che la quota di finanziamento regionale è pari al 50%, "*il bando regionale 2025 per il contributo agli enti pubblici per la copertura di questa tipologia di spese, dovrà avere una dotazione finanziaria pari a 500 mila euro*." (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 5).

Infine, per la determinazione del contributo regionale destinato a soggetti privati per il sostegno agli oneri investimento su impianti e piste di proprietà, la relazione tecnico-finanziaria rappresenta che tali risorse sono state quantificate in 500.000,00 euro, tenuto conto dei 280.000 euro di richieste inevase di cui al bando approvato con decreto dirigenziale n. 20508/2023[53] e degli ulteriori progetti che potrebbero essere presentati nel

[53] Il bando di cui al decreto dirigenziale n. 20508/2023, scaduto nel 2025, ha finanziato la realizzazione di progetti da parte di imprese che gestiscono impianti di risalita ubicati nelle aree sciabili di interesse locale della Toscana al fine di assicurare, anche ai sensi del d. lgs.. n. 40 del 2021, la fruizione in sicurezza delle stazioni sciistiche toscane e garantire un corretto esercizio di tutti gli sport invernali durante tutto l'arco dell'anno.

corso del 2026 e che sono stati stimati pari ad un importo di 220.000,00 euro, in esito ad un incontro con gli operatori del settore (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 5).

Il documento finanziario precisa, inoltre, che "*il finanziamento dei contributi destinati a soggetti privati per il sostegno agli oneri di funzionamento, è assicurato dagli stanziamenti di cui all'articolo 9, comma 1 bis, della legge regionale 4 agosto 2020, n. 75 "Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020-2022*" (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 5).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene il procedimento di quantificazione sostanzialmente in linea con i formanti giurisprudenziali in materia, pur ribadendo la necessità di proseguire nel percorso intrapreso, arricchendo ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 41 del 2025, il legislatore ha fatto ricorso, in parte, alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 (art. 28, c. 2 e art. 28, c. 3[54]) e, in parte, mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa (art. 28, c. 1[55]).

In ordine alla prima modalità, dalla disamina della l.r. n. 24 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Seconda variazione*" emerge che il legislatore regionale ha impiegato le risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*".

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H alla l.r. n. 24 del 2025, per l'approvazione della quale erano stati costituiti due fondi speciali ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011: *i)* uno di parte corrente (capitolo 74012) sull'annualità 2025, per un importo pari a 500.000,00 euro; *ii)* l'altro in conto capitale (capitolo 74013) sull'annualità 2026, per un importo pari a 500.000,00 euro.

Tale tecnica di copertura è stata pertanto utilizzata secondo le modalità prescritte dall'art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 e della l. n. 196 del 2009.

[54] Trattasi di oneri derivanti dai contributi destinati al sostegno di investimenti su beni non di proprietà pubblica (art. 28, c. 2) e per quelli relativi alle spese di funzionamento a carico di soggetti pubblici (art. 28, c.3).
[55] Trattasi di oneri derivanti dai contributi destinati al sostegno di investimenti pubblici (art. 28, c. 1).

Per i restanti oneri connessi ai contributi destinati agli investimenti pubblici (art. 28, c. 1) il legislatore regionale ha impiegato la tecnica "*riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa*".

Sul punto, in linea generale, il Collegio rammenta come lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, da un lato, la dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge; dall'altro lato, 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 (cfr. Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazione n. 134/2025/RQ).

Nel caso di specie, il documento finanziario dà succintamente conto tanto della "sovrabbondanza" del capitolo sul quale viene disposto il definanziamento, quanto della coerenza dell'operazione in discorso rispetto alle originarie finalità cui erano destinate le risorse. In particolare, la relazione tecnico-finanziaria rappresenta che la copertura viene garantita "*operando uno storno di pari importo dallo stanziamento, previsto a legislazione vigente, annualità 2026, del capitolo di spesa 52720 "Infrastrutture per attività produttive – trasferimenti a Sviluppo Toscana", che presenta la necessaria disponibilità. Tale stanziamento era destinato genericamente ad infrastrutture pubbliche nell'ambito delle attività produttive, ivi compreso il turismo; quindi, lo spostamento effettuato con la presente legge non fa altro che definire l'utilizzo di tali risorse, attribuendolo ad un fine specifico di sostegno ad investimenti pubblici nell'ambito degli impianti sciistici; quindi, non compromette programmi di spesa futura*." (cfr. relazione tecnico-finanziaria, pp. 3-4).

Al fine di approntare le relative coperture finanziarie, l'art. 28, c. 4, apporta le seguenti variazioni di uguale importo, rispettivamente per competenza e cassa e di sola competenza: *i)* per l'anno 2025, in diminuzione la Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*", Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 500.000,00 e in aumento la Missione 7 "*Turismo*", Programma 01 "*Sviluppo e la valorizzazione del turismo*" Titolo 1 "*Spese correnti*", per euro 500.000,00; ii) per l'anno 2026, in diminuzione la Missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*", Programma 01 "*Industria, PMI e Artigianato*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 1.000.000,00 e in aumento la Missione 7 "*Turismo*", Programma 01 "*Sviluppo e la valorizzazione del turismo*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 1.000.000,00, nonché in diminuzione la Missione 20 "*Fondi e accantonamenti*",

Programma 03 "*Altri fondi*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 500.000,00 e in aumento la Missione 14 "*Sviluppo economico e competitività*", Programma 01 "*Industria, PMI e Artigianato*", Titolo 2 "*Spese in conto capitale*", per euro 500.000,00.

Da ultimo, in relazione ai contributi di cui all'articolo 3 destinati a soggetti privati per il sostegno agli oneri di funzionamento, l'art. 28, c. 5, prevede che il relativo finanziamento rimane assicurato dagli stanziamenti di cui all'art. 9, c. 1-bis della l.r. n. 75 del 2020 "*Interventi normativi collegati alla legge di assestamento del bilancio di previsione 2020 – 2022*".

Dalla legge non derivano oneri gestionali e a regime.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica, dei mezzi di copertura e della quantificazione dell'onere, sia sostanzialmente 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 del 2009.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 41	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2025							
Art. 3*	SI	€ 500.000,00*	€ 500.000,00				
2026							
Art. 3**	SI	€ 1.000.000,00**		€ 1.000.000,00			
Art. 3***	SI	€ 500.000,00***	€ 500.000,00				
Totale 2025-2026		**€ 2.000.000,00**	**€ 1.000.000,00**	**€ 1.000.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

*Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 41 del 2025. *Contributi di parte corrente ex art. 3, destinati al sostegno delle spese di funzionamento a carico di soggetti pubblici (art. 28, c. 3); ** Contributi in conto capitale ex art. 3, destinati al sostegno di investimenti pubblici (art. 28, c. 1): *** Contributi in conto capitale ex art. 3, destinati al sostegno di investimenti su beni non di proprietà pubblica (art. 28, c. 2).*

6.5.13 Legge regionale 5 agosto 2025, n. 42

La l.r. n. 42 del 2025, "*Norme per la promozione della cultura di Pace*", è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 8 agosto 2025, n. 48, consta di n. 7 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Con il testo legislativo in discorso, la Regione intende favorire la diffusione della cultura di pace, promuovendo attività di Educazione alla cittadinanza globale (ECG), nelle scuole di ogni ordine e grado, nei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), nelle università, nonché attività di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza e di dialogo con le comunità religiose (art. 1 della l.r. n. 42 del 2025).

Come rappresentato nella relazione illustrativa allegata al progetto di legge originario, gli interventi finora realizzati dalla Regione in materia di ECG e di educazione alla Pace sono stati organizzati sulla base della l.r. n. 26 del 2009 "*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*", la quale, all'art. 27, prevede interventi per la promozione di una cultura di Pace e tutela dei diritti umani.

Il testo legislativo si pone l'obiettivo di dotare la materia di una normativa organica, che attui i principi espressi nell'art. 4, *lett. r)*, dello Statuto[56], contestualmente abrogando l'art. 27 della l.r. n. 26 del 2009. In altri termini, come affermato nella relazione illustrativa, la legge n. 42 del 2025 concluderebbe un percorso di sperimentazione iniziato con le delibera della Giunta regionale n. 135 del 2018 e n. 955 del 2020, istitutive, rispettivamente, del Coordinamento Toscano ECG e del Tavolo per il dialogo con le religioni, nonché con la d.G.R n. 832 del 2021 che approva il Protocollo d'intesa tra Regione Toscana, Ufficio Scolastico Regionale, Rete dei centri di istruzione degli adulti (CPIA) per la realizzazione di azioni finalizzate a definire, implementare e valorizzare un sistema delle competenze correlate alla Educazione alla Cittadinanza Globale (cfr. relazione illustrativa, p. 1).

Tanto premesso, in sede istruttoria (*prot*. n. 3739/2026), il Magistrato istruttore rilevava che la relazione tecnico-finanziaria qualificava la l.r. n. 42 del 2025 come finanziariamente neutra in quanto dalla stessa non deriverebbe nessun onere aggiuntivo rispetto alla legislazione vigente (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 1). Secondo quanto prospettato in tale documento finanziario gli oneri troverebbero già copertura negli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente; tale modalità veniva ritenuta dal Magistrato istruttore non coerente con i principi di copertura finanziaria.

A riscontro (nota *prot*. n. 4195/2026), la Giunta regionale ha ribadito quanto già espresso nella relazione tecnico-finanziaria a sostegno della neutralità della legge regionale in discorso.

Ciò posto, il Collegio osserva che la l.r. n. 42 reca diverse previsioni potenzialmente onerose. Il riferimento è alle attività connesse all'iniziativa "*Educazione alla Cittadinanza Globale*" (art. 2) e a quelle relative alla promozione di eventi istituzionali, tesi a ricordarne il significato per la pace e i diritti umani con il coinvolgimento, in particolare, delle scuole

[56] L'art. 4 "*Finalità principali*" dello Statuto della Regione Toscana recita: "*1. La Regione persegue, tra le finalità prioritarie:* (omissis)*; r) la promozione dei valori della pace, della solidarietà, del dialogo tra popoli, culture e religioni* (omissis)".

(art. 3). Gli effetti finanziari connessi all'attuazione di tali disposizioni sarebbero stati quantificati in complessivi euro 120.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027.

Nell'ambito di questa cornice, l'invarianza di spesa discenderebbe dalla circostanza – secondo quanto esposto nella relazione tecnico-finanziaria e ribadito in sede istruttoria dalla Giunta regionale - che "*dalla presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale rispetto alla legislazione previgente. Le attività finora svolte in attuazione dell'articolo 27 della LR 26/2009 continueranno ad essere svolte sulla base della presente legge che fornisce una disciplina più organica della materia ma senza prevedere oneri ulteriori. Nella sezione analisi qualitativa sono richiamate le risorse già stanziate sul bilancio regionale che consentono di garantire il finanziamento della proposta di legge senza soluzione di continuità rispetto all'abrogando art. 27 della LR 26/2009. All'articolo 5 della proposta di legge è indicata, pertanto, una ricognizione degli stanziamenti – limitata a quelli finanziati con fondi propri regionali - già previsti sul bilancio regionale per il finanziamento dell'art. 27 della LR 26/2009 che, per effetto dell'abrogazione disposta con la presente proposta di legge, transiteranno senza soluzione di continuità al finanziamento della legge in esame. Alle risorse di fonte propria regionale si aggiungono le ulteriori risorse di fonte comunitaria e statale richiamate nella presente relazione*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 4).

Pertanto, ai sensi dell'art. 5 "*Norma finanziaria*", comma 1, "*Il finanziamento degli interventi di cui alla presente legge è assicurato con le risorse regionali già stanziate sul bilancio regionale 2025-2027 come segue: - euro 120.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027, a valere sugli stanziamenti della Missione 19 "Relazioni internazionali" Programma 01 "Relazioni internazionali e cooperazione allo sviluppo" Titolo 1 "Spese correnti*".

Ciò posto, il richiamato articolo 27 della l.r. n. 26 del 2009 oggi abrogato, recitava: "1. *Al fine di promuovere la cultura della pace ed il riconoscimento dei diritti umani, la Regione contribuisce al sostegno di azioni a carattere educativo e di aggiornamento del personale docente promosse dagli istituti scolastici nonché al sostegno di idonee iniziative e attività culturali promosse da associazioni impegnate sui temi della cultura della pace e dei diritti umani. 2. Per l'anniversario della approvazione della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), avvenuta il 10 dicembre 1948, la Regione organizza eventi ed iniziative volte a ricordarne il significato per la pace e i diritti umani e sostiene iniziative promosse in merito da associazioni di carattere culturale. 3. Le iniziative di cui al presente articolo sono programmate ai sensi dell'articolo 43*".

La l.r. n. 26 del 2009, salvo i casi espressamente indicati (art. 58, commi 1 – 3-quater)[57], non recava alcuna quantificazione degli effetti finanziari dispiegati dalla disposizione di legge in discorso, limitandosi a individuare la copertura degli oneri sulle risorse "*che saranno individuate in coerenza con gli stanziamenti di bilancio*" (art. 58, ultimo comma). Dalla lettura della relazione tecnico-finanziaria è emerso che, in attuazione della pregressa disciplina recata dall'art. 27 citato, sono state assunte innumerevoli iniziative[58].

Ciononostante, la ricostruzione effettuata dà contezza che la legge istitutiva dell'onere (art. 27) non recava alcuna stima dell'effetto finanziario scaturente dall'applicazione del medesimo. La disamina di tutti gli elementi informativi versati nel fascicolo istruttorio evidenzia, infatti, come, stante il tenore legislativo dell'art. 27 citato, le risorse per far fronte alle iniziative ivi istituite siano state reperite, di volta in volta, nell'ambito degli spazi di competenza del bilancio previsionale.

Questa Corte ha costantemente affermato che, in ossequio al principio di autosufficienza della legge onerosa ex art. 81 Cost., la quantificazione e la copertura degli oneri finanziari derivanti da una legge non possono essere rinviate ad altra fonte (ad esempio, provvedimento amministrativo), ma devono essere indicate nella legge medesima (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., sentenze n. 48 del 2023 e n. 57 del 2023). Ogni qual volta la legge regionale demandi la stima dell'onere ad altra fonte di pari rango – ad eccezione dell'ipotesi degli oneri a regime ex art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 – o, con conseguenze ancora più rilevanti, a una fonte secondaria, la previsione appare in palese contrarietà con l'art. 81 Cost e l'art. 17 della l. n. 196 del 2009.

Peraltro, la circostanza che i capitoli indicati risultino capienti ad una certa data non può sanare l'avvenuto impiego di un mezzo - copertura c.d. "*a legislazione vigente*" - non coerente con l'assetto normativo vigente e i formanti della giurisprudenza costituzionale.

---

[57] L'art. 58 "*Norma finanziaria*" della legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 **"***Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*": (omissis) 4. *Agli oneri derivanti dai restanti interventi si fa fronte con le risorse che saranno individuate, in coerenza con gli stanziamenti di bilancio.*"

[58] Al fine di promuovere la cultura di pace, sono stati attivati il progetto Ecoality, finanziato dall'UE attraverso fondi del programma DEAR, e il progetto GenerAzione 2030, finanziato dall'Agenzia Italiana per la Cooperazione e lo Sviluppo – AICS. Inoltre, con d.G.R n. 677 del 2025 è stato approvato un Avviso pubblico per il finanziamento di progetti per la realizzazione di attività di sensibilizzazione rivolta a docenti e discenti degli Istituti scolastici toscani in materia di Educazione alla cittadinanza globale (ECG) su valori fondanti dell'Unione Europea, quali la pace. Cfr. anche d.d. n. 1434 del 2025 con cui la Regione Toscana ha affidato all'associazione Rondine Cittadella della Pace ETS l'organizzazione di un festival internazionale dedicato alla trasformazione del conflitto e a specifiche attività di sensibilizzazione a studenti, insegnanti, cittadini e *policy makers* a valere sul PR FSE 2021/2027.

Infine, il Collegio rileva come la clausola di copertura degli oneri (art. 5) sia riferita alla somma degli effetti finanziari dispiegati dalle diverse previsioni. Come già osservato, 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 (cfr. *ex plurimis*, Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazione n. 111/2022/RQ).

Infine, agli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 42 del 2025 si fa fronte con la legge di bilancio, a cui è demandata anche la stima dell'effetto finanziario annuo. Trattandosi di spese non obbligatorie, tale modalità è in linea con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011.

Per quanto concerne, invece, gli organi "*Coordinamento toscano per l'educazione*" (art. 2) e il "*Tavolo per il dialogo con le comunità religiose*" (art. 4) la legge regionale espressamente statuisce che la partecipazione ad essi non comporta la corresponsione di indennità, gettoni di presenza o rimborsi spese. Pertanto, come meglio esplicitato nella relazione tecnico-finanziaria, tali previsioni devono ritenersi finanziariamente neutre.

In considerazione di quanto precede e avuto riguardo alle controdeduzioni depositate, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata non sia coerente 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 del 2009.

			Modalità di copertura					
L.R. n. 42	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Legislazione vigente	Oneri non coperti
2025								
Art. 5	SI	€ 120.000,00					€ 120.000,00	
2026								
Art. 5	SI	€ 120.000,00					€ 120.000,00	
2027								
Art. 5	SI	€ 120.000,00					€ 120.000,00	
Totale 2025-2027		**€ 360.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 360.000,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime								
Art . 5		non quantificati					x	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 42 del 2025

6.5.14 Legge regionale 8 agosto 2025, n. 44

La l.r. n. 44 del 2025, "*Rete pediatrica e ruolo dell'Azienda ospedaliera universitaria Meyer IRCSS. Modifiche alla l.r. 40/2005*", è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 13 agosto 2025, n. 49, consta di n. 6 articoli.

In via preliminare, preme evidenziare che trattasi di legge di iniziativa popolare ex art. 74 dello Statuto regionale e art. 1 della l.r. n. 51 del 2010, ai sensi dei quali l'iniziativa legislativa popolare può essere esercitata, tra gli altri, da almeno tre consigli comunali toscani. La proposta di legge del 18 ottobre 2024, n. 7, è stata presentata dai Consigli comunali dei comuni di Talla, Anghiari, Chitignano e Castiglion fiorentino, al fine di "*superare e correggere gli elementi normativi che si sono rivelati non adeguati al raggiungimento degli obiettivi attesi*" nell'ambito delle cure pediatriche, quali percorsi assistenziali omogenei, con presa in carico del paziente il più vicino possibile alla sua abitazione, continuità assistenziale e cure tempestive appropriate (cfr. "Considerato" della proposta di legge di iniziativa popolare: "*Rete pediatrica e ruolo dell'Azienda Ospedaliera Universitaria Meyer. Modifiche alla legge regionale 40/2005*").

Nel corso dell'*iter* legislativo sono stati approvati l'emendamento n. 0010546/02.07 del 22 luglio 2025 e l'emendamento n. 0010664/02.07 del 23 luglio 2025; entrambi recano, nel medesimo atto, una sintetica relazione sulle singole finalità delle proposte emendative e, in piena ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015, la relazione tecnico-finanziaria aggiornata.

La legge in questione mira a rafforzare la rete pediatrica e colmare alcune lacune riscontrate nella disciplina attuale, recata dalla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 "*Disciplina del servizio sanitario regionale*", apportando specifiche modifiche.

In particolare, l'intervento legislativo: *i)* definisce la "Rete pediatrica toscana" (art. 1 "*Inserimento dell'articolo 33.1 nella l.r. 40/2005*"); *ii)* individua le funzioni della Rete pediatrica toscana (art. 2 "*Funzioni della rete pediatrica toscana. Sostituzione dell'articolo 33 bis della l.r. 40/2005*"); *iii)* disciplina la struttura organizzativa della Rete, prevedendo gli organi di governo della rete pediatrica toscana, ossia, il Comitato Strategico, il Comitato Tecnico Organizzativo e la Consulta Tecnico Scientifica (art. 3 "*Organi della rete pediatrica toscana. Inserimento dell'articolo 33 bis.1 nella 1.r. 40/2005"*); *iv)* detta disposizioni specifiche sul tema della continuità assistenziale, prevedendo due misure da adottare in via sperimentale, ossia un servizio di teleconsulto offerto, nell'ambito della rete pediatrica

toscana, da pediatri o da specializzandi in pediatria in servizio presso le aziende sanitarie toscane, e l'attivazione di servizi di guardia medica pediatrica all'interno una dell'Area vasta Toscana centro, una all'interno dell'Area vasta Toscana nord-ovest 1 e due all'interno dell'Area vasta Toscana sud-est (art. 4 "*Garanzia della continuità assistenziale. Inserimento dell'articolo 33 bis.2 nella l.r. 40/2005*"); *v)* rimette a una deliberazione della Giunta regionale la definizione dei rapporti tra gli organi della rete pediatrica toscana e il loro funzionamento interno, per quanto non disciplinato dall'articolo 33 bis.1 (art. 5 "*Indirizzi regionali. Inserimento dell'articolo 33 bis.3 nella l.r. 40/2005*").

In via preliminare, occorre precisare che la l.r. n. 44 del 2025 qualifica come norma onerosa solo l'art. 4, "*Garanzia della continuità assistenziale. Inserimento dell'articolo 33 bis.2 nella l.r. 40/2005*"; in tale senso depone anche la relazione tecnico-finanziaria.

Con particolare riguardo alle disposizioni relative alla rete territoriale pediatrica la relazione tecnico-finanziaria precisa che queste ultime non dispiegano maggiori effetti finanziari sul bilancio regionale 2025-2027 in quanto "*viene disciplinato, in via legislativa, la rete territoriale già delineata in via amministrativa ed in particolare, da ultimo, con deliberazione della Giunta regionale n. 352 del 28 marzo 2022 che aggiorna la precedente deliberazione della Giunta regionale n. 707 del 19 luglio 2016*" (così, relazione tecnico finanziaria aggiornata, allegata all'emendamento n. 0010664/02.07, p. 3).

Il contenuto sintetico della documentazione tecnico-finanziaria non consente di affermare con assoluta certezza l'invarianza finanziaria di tali norme. Le restanti disposizione, invece, presentano un contenuto regolatorio e, pertanto, sono prive di effetti finanziari.

Tanto premesso, questa Corte procede dunque all'esame degli oneri derivanti dall'attuazione dell'art. 4 della l.r. n. 44 del 2025, il quale introduce, in via sperimentale, misure a garanzia della continuità assistenziale, quali il servizio di teleconsulto e quello di guardia medica pediatrica.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", gli oneri scaturenti dall'applicazione della l.r. n. 44 del 2025 sono correttamente qualificati come "*spese di adeguamento al fabbisogno*".

L'art. 6 della l.r. n. 44 del 2025 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione dell'art. 4 in euro 121.876,66 per l'annualità 2025 ed euro 60.938,34 per l'annualità 2026.

Nella relazione tecnico-finanziaria viene descritta la metodologia impiegata per la quantificazione degli oneri, riportando, partitamente, per ciascuno dei due servizi attivati, il costo della dotazione di personale impiegato, tenuto conto delle ore di servizio da garantire e dei possibili interventi da gestire. Con particolare riferimento a questi ultimi,

la documentazione finanziaria rappresenta di aver calcolato, per entrambi i servizi, il numero di richieste da gestire sulla base dei dati storici.

In linea generale, è d'uopo rammentare che l'analisi quantitativa condotta sulla base di un criterio storico-fattuale, pur potendo fornire utili elementi nella stima degli oneri finanziari, non possa essere assunta a parametro esclusivo di analisi (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 111/2022/QR, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ). Questa Corte richiama pertanto l'attenzione sull'importanza di procedere ad un'accurata stima degli oneri.

In ordine alla copertura degli effetti finanziari scaturenti dall'art. 4 della l.r. n. 44 del 2025, l'art. 6 "*Norma finanziaria*" dispone: "*Per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 4, è stimata la spesa di euro 182.815,00, di cui euro 121.876,66 per l'annualità 2025 ed euro 60.938,34 per l'annualità 2026, cui si fa fronte con gli stanziamenti già disponibili nella Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2025-2027, annualità 2025 e 2026*".

I medesimi elementi informativi sono rinvenibili nella relazione tecnico-finanziaria, la quale rappresenta: "*la copertura finanziaria è assicurata mediante gli stanziamenti già disponibili nella Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 – Spesa correnti del bilancio di previsione 2025-2027, annualità 2025 e 2026 che presentano la necessaria disponibilità ed in particolare il capitolo di spesa 24136 "Interventi istituzionali in sanità", ciò in quanto* (omissis) *con l'intervento normativo in commento si intende garantire una diversa articolazione del servizio di rete pediatrica presente sul territorio ed in particolare per garantire la continuità assistenziale pediatrica anche nel fine settimana. Da detta diversa articolazione si stima un risparmio di spesa connesso agli attesi minori accessi nelle strutture ospedaliere presenti sul territorio regionale che vanno a compensare la spesa connessa all'interno normativo di cui alla presente proposta di legge.*" (così, relazione tecnico finanziaria, allegata all'emendamento n. 0010664/02.07, p. 4).

Tanto precisato, il Collegio osserva come, in primo luogo, la clausola di copertura degli oneri (art. 6) sia riferita alla somma degli effetti finanziari delle diverse previsioni (art. 4, commi 1 e 2 per il servizio di teleconsulto e art. 4, comma 3 per la guardia medica pediatrica). Come già osservato, tale fenomeno, 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 (Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazione n. 111/2022/RQ).

Secondariamente, per la copertura degli oneri in discorso è impiegato il mezzo della "*copertura a legislazione vigente*", attingendo agli stanziamenti già disponibili nella Missione 13 "*Tutela della salute*", Programma 01 "*Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA*", Titolo 1 "*Spese correnti*" del bilancio di previsione 2025-2027, annualità 2025 e 2026.

Tale modalità di copertura non appare coerente con i principi in materia in quanto 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 152/2023/RQ). 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, così come previsto l'art. 81, comma 3, Cost. – così alimentando 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

Da ultimo, il Collegio ritiene di dover svolgere una considerazione con riguardo al rapporto tra principio di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio, in ragione di quanto affermato nella relazione tecnico-finanziaria, a mente della quale "*il bilancio regionale di previsione finanziario 2025-2027 ne assicura dunque la copertura finanziaria nell'ambito della medesima Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 – Spesa correnti in ossequio al principio dell'equilibrio*" (così relazione tecnico finanziaria aggiornata - allegata all'emendamento n. 0010664/02.07, p. 4).

Come già rilevato in occasione dei precedenti cicli di controllo con riferimento alle tecniche di coperture mediante richiamo al principio dell'equilibrio di bilancio (Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ e n. 152/2023/RQ), questa Corte rammenta 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 ed è

verificabile *ex post* ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata in punto di mezzi di copertura non sia pienamente conforme al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e alle correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

			Modalità di copertura					
L.R. n. 44	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Legislazione vigente	Oneri non coperti
2025								
Art. 4	SI	€ 121.876,66					€ 121.876,66	
2026								
Art. 4	SI	€ 60.938,34					€ 60.938,34	
Totale 2025-2026		**€ 182.815,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**182.815,00**	**€ 0,00**

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 44 del 2025

6.5.15 Legge regionale 8 agosto 2025, n. 45

La l.r. n. 45 del 2025 "*Interventi normativi collegati alla terza variazione al bilancio di previsione 2025-2027*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 13 agosto 2025, n. 50, consta di n. 73 articoli ed è corredata della relazione illustrativa, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'*iter* legislativo sono stati approvati gli emendamenti n. 0011267/02.06 del 30 luglio 2025 e nn. 0011291/02.06 e 0011355/02.06 del 31 luglio 2025; tutte le proposte emendative recano, nel medesimo documento, le relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria, in ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015.

In via preliminare, deve constatarsi che dall'attuazione degli artt. 17, 26, 27, 41, 53, 65, 66, 67, 68, 69, 70 e 71 della l.r. n. 45 del 2025 non discendono nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale in ragione del loro carattere regolatorio/ordinamentale. Ciò trova riscontro nella relazione tecnico-finanziaria, allegata al progetto di legge originario (artt. 17, 27, 41, 53, 65 e 66[59]) e in quella allegata all'emendamento n. 0011267/02.06 (artt. 26, 67, 68, 69, 70 e 71), in cui si attesta che le previsioni di cui agli articoli citati risultano finanziariamente neutrali.

[59] Nella relazione tecnico-finanziaria, gli articoli 17, 27, 41, 53, 65 e 66 sono indicati con la numerazione originaria, ossia artt. 12, 19, 30, 40, 51 e 52.

Sul punto, il Collegio rileva che l'art. 72, comma 1, della l.r. n. 45 del 2025, erroneamente indichi come prive di oneri finanziari le disposizioni di cui agli artt. 12, 19, 30, 39, 40, 51 e 52. Avuto riguardo al contenuto della relazione tecnico finanziaria allegata all'originario progetto di legge, deve ritenersi che tale circostanza sia stata determinata dal mancato allineamento del testo di legge con gli emendamenti approvati nel corso dell'*iter* legislativo che ha comportato, tra le altre, una variazione della numerazione degli articoli in relazioni ai contenuti originari[60].

In disparte le disposizioni suelencate, le restanti previsioni determinano una pluralità di effetti finanziari sul bilancio regionale.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi, per la quasi totalità, di oneri consistenti in contributi a fondo perduto una *tantum* di parte corrente e in conto capitale, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027)[61].

La relazione tecnico-finanziaria riconduce gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 45 del 2025 esclusivamente alla categoria delle "*spese a carattere annuale o pluriennale* (art. 13, comma 1, lett. b, l.r. n. 1 del 2015)". Nel testo di legge è presente anche una disposizione comportante "minori entrate" (art. 1). Tale qualificazione è operata anche nella relazione tecnico-finanziaria, che ascrive gli oneri alla categoria ex art. 13, comma 1, lett. d), l.r. n. 1/2015 (variazione gettito delle entrate).

Per quanto concerne la quantificazione degli effetti finanziari nuovi o aggiuntivi recati dagli interventi normativi, la relazione tecnico-finanziaria e la legge regionale esplicitano la stima di ciascuna previsione onerosa**.** Il dettaglio delle determinazioni quantitative di ciascun onere finanziario è riportato nella tabella di sintesi che segue l'esame complessivo della l.r. n. 45 del 2025.

In ordine alla metodologia seguita per la stima degli oneri, si osserva che la relazione tecnico-finanziaria si limita a descrivere gli interventi finanziati e le ragioni alla base dell'intervento regionale; il contenuto del documento finanziario, pertanto, non è risultato sufficientemente dettagliato ai fini di una compiuta valutazione della metodologia di quantificazione impiegata. Laddove si tratti di interventi a favore di enti locali, la

[60] Cfr. nota 59.

[61] Sono inoltre rinvenibili nel testo di legge disposizioni comportanti "*spese per incremento delle attività finanziarie*" (artt. 3 e 25, c. 5 lett. a).

quantificazione degli oneri è effettuata sostanzialmente mediante richiamo alla progettazione/documentazione elaborata dalle amministrazioni beneficiarie.

Tanto precisato, si richiama l'attenzione sull'importanza di arricchire il contenuto informativo della relazione tecnica, la quale – come più volte ribadito – costituisce uno strumento indispensabile per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura degli oneri. Sul punto, preme rammentare, inoltre, che la correttezza del procedimento di determinazione 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 stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Sotto il profilo della copertura degli oneri, l'art. 72, c. 2, della l.r. n. 45 del 2025 dispone: "*Agli oneri conseguenti alle altre disposizioni della presente legge si fa fronte con le maggiori entrate e le riduzioni di spesa apportate al bilancio di previsione 2025 – 2027 con la legge regionale di terza variazione*".

Tanto precisato, in primo luogo, il Collegio deve positivamente rilevare che rispetto alle passate annualità la relazione tecnico-finanziaria allegata all'intervento di variazione – ivi inclusi gli emendamenti - presenta un contenuto informativo maggiormente dettagliato. Ciononostante, la disamina di tale documento, unitamente alla relazione illustrativa, allegata alla l.r. n. 46 del 2025, ha consentito una verifica solo parziale di coerenza tra gli interventi onerosi alla base delle variazioni dalla stessa disposte e quelli attuati con la l.r. n. 45 del 2025, nonché dei relativi profili finanziari. Non in tutti i casi è stato 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.

La ricostruzione delle disposizioni onerose porta ad evidenziare che la l.r. n. 45 del 2025, nel triennio 2025-2027, determina oneri per complessivi 73.535.261,62; essi trovano riconoscimento finanziario nella contestuale legge di variazione del bilancio, all'interno

della quale detti oneri ottengono copertura nell'insieme degli interventi ivi disposti. Come rilevato nelle precedenti Relazioni, 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 in tutti i casi una corrispondenza diretta tra singolo onere e 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 o al debito autorizzato e non contratto (DANC), ai fondi di riserva, nonché, ancorché meno frequente, nell'ipotesi di variazioni in diminuzione di precedenti autorizzazioni di spesa con espressa indicazione dei capitoli incisi. Si ribadisce l'importanza che, in ossequio al principio di trasparenza, le relazioni tecniche individuino in modo puntuale il nesso tra onere aggiuntivo e specifica fonte di copertura. Trattasi di un passaggio fondamentale non solo per la verifica degli effetti finanziari specifici del provvedimento legislativo, ma anche per accertare la coerenza formale tra tipo di onere generato e forma di copertura individuata.

Ciò posto, preme svolgere alcune considerazioni in merito alle tecniche di copertura utilizzate dal legislatore regionale.

In ordine, al mezzo di copertura "fondi di riserva", la relazione tecnico finanziaria solo in riferimento all'art. 61 - *Contributo straordinario alle associazioni pro-loco per il riconoscimento della loro azione di promozione del patrimonio storico, artistico e culturale* – specifica la tipologia di fondo (i.e., fondo per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi di parte corrente).

Sul punto, in sede istruttoria, sono stati richiesti elementi informativo in relazione alla tipologia di fondi impiegati per fronteggiare gli oneri di cui agli artt. 6, commi 1 e 8, 9, 32, 35, 50 e 60 (così, nota *prot*. n. 3739/2026). A riscontro (nota *prot*. n. 4195/2026), la Giunta regionale ha precisato che, per tali oneri, è stato fatto ricorso al fondo per le spese impreviste, richiamando quanto già espresso in occasione di precedenti referti sulle leggi regionali in ordine alla ricorrenza dei presupposti di legge per l'utilizzo del fondo *de quo*.

Tanto precisato, il Collegio ritiene che le precisazioni rese dalla Giunta regionale non siano idonee a dimostrare il corretto impiego del mezzo di copertura. Difatti, appare utile

rammentare che il fondo per le spese impreviste 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; esso consente, in tal modo, di preservare l'equilibrio in corso di esercizio al verificarsi di eventi non prospettabili in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Peraltro, 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 del 2011. Nel caso di specie, tali oneri non solo non figurano nel richiamato allegato f) *Elenco delle spese che possono essere finanziate con il fondo di riserva per spese impreviste* al bilancio di previsione 2025-2027, ma non appaiono per di più muniti del carattere dell'imprevedibilità, come risultante dalla lettura offerta dalla giurisprudenza costituzionale.

Tali considerazioni devono ritenersi valide anche per gli oneri ex art. 8 della l.r. n. 45 del 2025 inserito con emendamento n. 3 *prot*. 11267 del 30/07/2025 - che risultano coperti mediante ricorso al fondo per le spese impreviste.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio richiama l'attenzione sul corretto impiego di tale posta contabile finalizzata ad assicurare l'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica.

Per alcune previsioni di legge (ad esempio, 14, c. 1, lett. a), art. 25, c. 5, lett b, art. 35 e art. 58) sono previsti oneri a regime, la cui copertura viene garantita mediante rinvio al bilancio.

Da ultimo, sebbene esuli dal tema che ci occupa, preme evidenziare come la l.r. n. 45 del 2025 preveda la corresponsione di contributi a favore delle Fondazioni (artt. 55 "*Contributo straordinario alla Fondazione Festival Pucciniano per la realizzazione del Gran teatro Giacomo Puccini e del Parco della musica e della scultura di Torre del Lago Puccini"* e 59 "*Contributo in favore della Fondazione Carnevale di Viareggio*"). Sul punto, si richiama quanto affermato dalla granitica giurisprudenza di questa magistratura in materia di fondazioni, che vuole l'autosufficienza patrimoniale di queste ultime, da intendersi intesa come la capacità per la fondazione di perseguire l'interesse per il quale è stata istituita tramite il patrimonio a tale scopo assegnato.

In considerazione di quanto precede e avuto riguardo alle controdeduzioni depositate, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura, ad eccezione delle modalità di impiego del fondo per le spese

impreviste, 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 del 2009. Permangono criticità sulle metodologie di quantificazioni degli oneri e sulle modalità di ricorso al fondo per le spese impreviste.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2025							
Art. 1	SI	€ 450.000,00		€ 450.000,00			
Art. 2	SI	€ 140.000,00			€ 140.000,00		
Art. 4	SI	€ 120.000,00		€ 120.000,00			
Art. 5	SI	€ 70.000,00			€ 70.000,00		
Art. 6, c. 1	SI	€ 32.000,00	€ 32.000,00				
Art. 6, c. 8	SI	€ 3.000,00	€ 3.000,00				
Art. 7	SI	€ 28.962,68		€ 28.962,68			
Art. 8	SI	€ 280.000,00	€ 280.000,00				
Art. 9	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00				
Art. 10	SI	€ 30.000,00		€ 30.000,00			
Art. 11	SI			€ 466.437,02*			
Art. 12	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 14, c. 1 lett. a)	SI	€ 15.000.000,00			€ 15.000.000,00		
Art. 14, c. 1 lett. b) n. 1	SI	€ 1.389.000,00			€ 1.389.000,00		
Art. 15 (art. 29 c. 1 lett a - lr 38/2024)	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 15 (art. 29 c. 1 lett b - lr 38/2024)	SI			€ 150.000,00*			
Art. 15 (art. 29 c. 1 lett c - lr 38/2024)	SI			€ 300.000,00*			
Art. 16	SI			€ 50.000,00*			
Art. 18, c. 1 lett. b)	SI	€ 150.000,00			€ 150.000,00		
Art. 18, c. 1 lett. e)	SI	€ 60.000,00		€ 60.000,00			
Art. 18, c. 1 lett. f)	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 19	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 20, c. 1 lett. a)	SI	€ 259.756,17			€ 259.756,17		
Art. 20, c. 1 lett. b)	SI	€ 63.891,80			€ 63.891,80		
Art. 20, c. 1 lett. c)	SI	€ 138.000,00			€ 138.000,00		
Art. 21	SI	€ 22.500,00		€ 22.500,00			
Art. 22	SI	€ 350.000,00		€ 350.000,00			
Art. 23	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 24	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 25, c. 5 lett. a	SI	€ 60.000,00		€ 60.000,00			
Art. 33	SI	€ 30.000,00		€ 30.000,00			
Art. 34	SI			€ 500.000,00*			
Art. 35	SI	€ 289.000,00	€ 54.000,00	€ 235.000,00			
Art. 37	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. a)	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		

			Modalità di copertura				
L.R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 38, c. 1 lett. c)	SI	€ 42.847,27			€ 42.847,27		
Art. 39, c. 1 lett. a)	SI	€ 20.000,00			€ 20.000,00		
Art. 39, c. 1 lett. b)	SI	€ 90.000,00			€ 90.000,00		
Art. 45	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 46, c. 1 lett. a)	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 47	SI	€ 330.000,00		€ 330.000,00			
Art. 48, c. 1 lett. a)	SI	€ 243.000,00		€ 243.000,00			
Art. 48, c. 1 lett. b)	SI	€ 200.000,00		€ 200.000,00			
Art. 48, c. 1 lett. d)	SI	€ 30.000,00		€ 30.000,00			
Art. 49, c. 1 lett. b)	SI	€ 30.000,00		€ 30.000,00			
Art. 50	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Art. 51	SI			€ 750.000,00*			
Art. 52, co. 2 (art. 3, co. 1 lett. c, l.r 49/2023)	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 54 (art. 24, c. 1 lett. a lr 59/2024)	SI			€ 250.000,00*			
Art. 55	SI	€ 660.000,00		€ 660.000,00			
Art. 56, co. 1 lett. a)	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 57	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 58	SI			€ 1.812.355,00*			
Art. 59	SI	€ 1.000.000,00		€ 1.000.000,00			
Art. 60	SI	€ 80.000,00	€ 80.000,00				
Art. 61	SI	€ 350.000,00	€ 350.000,00				
Art. 62, c. 1 lett. a)	SI	€ 493.408,60			€ 493.408,60		
Art. 62, c. 1 lett. b)	SI	€ 350.000,00			€ 350.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. c)	SI	€ 52.500,00		€ 52.500,00			
Art. 62, c. 1 lett. d)	SI	€ 107.692,30			€ 107.692,30		
Art. 62, c. 1 lett. e)	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. f)	SI	€ 79.869,75			€ 79.869,75		
Art. 62, c. 1 lett. g)	SI	€ 480.000,00			€ 480.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. i)	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 64	SI	€ 104.000,00			€ 104.000,00		
2026							
Art. 3	SI	€ 1.500.000,00		€ 1.500.000,00			
Art. 11	SI	€ 466.437,02*					
Art. 14, c. 1 lett. b) n. 2	SI	€ 6.675.000,00			€ 6.675.000,00		
Art. 15 (art. 29 c. 1 lett b - l.r 38/2024)	SI	€ 150.000,00*					

			Modalità di copertura				
L.R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 15 (art. 29 c. 1 lett c - lr 38/2024)	SI	€ 300.000,00*					
Art. 16	SI	€ 50.000,00*					
Art. 18, c. 1 lett. a)	SI	€ 1.000.000,00			€ 1.000.000,00		
Art. 18, c. 1 lett. b)	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 18, c. 1 lett. c)	SI	€ 700.000,00			€ 700.000,00		
Art. 18, c. 1 lett. d)	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 18, c. 1 lett. f)	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 19	SI	€ 850.000,00			€ 850.000,00		
Art. 20, c. 1 lett. b)	SI	€ 355.000,00			€ 355.000,00		
Art. 20, c. 1 lett. c)	SI	€ 62.000,00			€ 62.000,00		
Art. 21	SI	€ 90.000,00		€ 90.000,00			
Art. 23	SI	€ 550.000,00			€ 550.000,00		
Art. 24	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 25, c. 5 lett. b	SI	€ 650.000,00		€ 650.000,00			
Art. 28	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 29	SI	€ 1.700.000,00			€ 1.700.000,00		
Art. 30	SI	€ 750.000,00			€ 750.000,00		
Art. 31	SI	€ 221.000,00			€ 221.000,00		
Art. 32	SI	€ 80.000,00	€ 80.000,00				
Art. 33	SI	€ 10.000,00		€ 10.000,00			
Art. 34	SI	€ 500.000,00*					
Art. 35	SI	€ 311.000,00	€ 62.000,00	€ 249.000,00			
Art. 37	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. a)	SI	€ 450.000,00			€ 450.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. b)	SI	€ 400.000,00			€ 400.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. c)	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 39, c. 1 lett. a)	SI	€ 180.000,00			€ 180.000,00		
Art. 39, c. 1 lett. b)	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00		
Art. 40	SI	€ 390.000,00			€ 390.000,00		
Art. 42, c. 1 lett. a)	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 42, c. 1 lett. b)	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 43	SI	€ 280.000,00			€ 280.000,00		
Art. 44	SI	€ 500.000,00			€ 500.000,00		
Art. 45	SI	€ 300.000,00			€ 300.000,00		
Art. 46, c. 1 lett. b)	SI	€ 25.000,00		€ 25.000,00			
Art. 48, c. 1 lett. a)	SI	€ 575.388,00		€ 575.388,00			
Art. 48, c. 1 lett. b)	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 48, c. 1 lett. c)	SI	€ 404.739,37			€ 404.739,37		
Art. 48, c. 1 lett. d)	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			

			Modalità di copertura				
L.R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 49, c. 1 lett. a)	SI	€ 450.000,00			€ 450.000,00		
Art. 49, c. 1 lett. b)	SI	€ 160.000,00		€ 160.000,00			
Art. 50	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Art. 51	SI			€ 1.083.333,33*			
Art. 54 (art. 24, c. 1 lett. a l.r 59/2024)	SI	€ 250.000,00*					
Art. 55	SI	€ 433.529,32		€ 433.529,32			
Art. 56, co. 1 lett. a)	SI	€ 150.000,00		€ 150.000,00			
Art. 56, co. 1 lett. b)	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 57	SI	€ 150.000,00			€ 150.000,00		
Art. 58	SI	€ 749.940,00*					
Art. 62, c. 1 lett. a)	SI	€ 753.295,70			€ 753.295,70		
Art. 62, c. 1 lett. b)	SI	€ 750.000,00			€ 750.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. c)	SI	€ 192.500,00		€ 192.500,00			
Art. 62, c. 1 lett. d)	SI	€ 592.307,70			€ 592.307,70		
Art. 62, c. 1 lett. e)	SI	€ 600.000,00			€ 600.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. f)	SI	€ 234.950,20			€ 234.950,20		
Art. 62, c. 1 lett. g)	SI	€ 960.000,00			€ 960.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. h)	SI	€ 1.241.380,00			€ 1.241.380,00		
Art. 62, c. 1 lett. i)	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 63	SI	€ 570.845,88			€ 570.845,88		
2027							
Art. 14, c. 1 lett. b) n. 3	SI	€ 2.669.211,78			€ 2.669.211,78		
Art. 18, c. 1 lett. a)	SI	€ 1.000.000,00			€ 1.000.000,00		
Art. 19	SI	€ 900.000,00			€ 900.000,00		
Art. 21	SI	€ 37.500,00		€ 37.500,00			
Art. 23	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		
Art. 24	SI	€ 100.000,00		€ 100.000,00			
Art. 25, c. 5 lett. b	SI	€ 690.000,00		€ 690.000,00			
Art. 28	SI	€ 1.500.000,00			€ 1.500.000,00		
Art. 35	SI	€ 369.000,00	€ 92.000,00	€ 277.000,00			
Art. 38, c. 1 lett. b)	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 38, c. 1 lett. c)	SI	€ 57.152,73			€ 57.152,73		
Art. 42, c. 1 lett. a)	SI	€ 200.000,00			€ 200.000,00		
Art. 42, c. 1 lett. b)	SI	€ 250.000,00			€ 250.000,00		
Art. 43	SI	€ 420.000,00			€ 420.000,00		
Art. 48, c. 1 lett. a)	SI	€ 852.564,00			€ 852.564,00		
Art. 48, c. 1 lett. b)	SI	€ 100.000,00			€ 100.000,00		

			Modalità di copertura				
L.R. n. 45	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
Art. 48, c. 1 lett. d)	SI	€ 20.000,00			€ 20.000,00		
Art. 49, c. 1 lett. b)	SI	€ 110.000,00			€ 110.000,00		
Art. 50	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Art. 51	SI	€ 1.833.333,33*					
Art. 58	SI	€ 1.062.415,00*					
Art. 62, c. 1 lett. a)	SI	€ 753.295,70			€ 753.295,70		
Art. 62, c. 1 lett. c)	SI	€ 105.000,00		€ 105.000,00			
Art. 62, c. 1 lett. e)	SI	€ 350.000,00			€ 350.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. g)	SI	€ 960.000,00			€ 960.000,00		
Art. 62, c. 1 lett. h)	SI	€ 758.620,00			€ 758.620,00		
Art. 63	SI	€ 63.427,32			€ 63.427,32		
Totale 2025-2027		**€ 73.535.261,62**	**€ 1.533.000,00**	**€ 15.489.005,35**	**€ 56.513.256,27**	**€ 0,00**	**€ 0,00**

*Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 45 del 2025 e Relazione Illustrativa, allegata alla l.r. n. 46 del 2025. * Si tratta di rimodulazioni di spese orizzontali in base al cronoprogramma.*

6.5.16 Legge regionale 18 agosto 2025, n. 48

La l.r. n. 48 del 2025 "*Disposizioni in materia di educazione alimentare*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 agosto 2025, n. 54, consta di n. 6 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Alla luce della rilevanza che le tematiche legate all'alimentazione e ai corretti stili di vita rivestono per la tutela della salute e il benessere dell'intera popolazione, la Regione Toscana intende definire un quadro normativo organico, che valorizzi le azioni in essere, definisca in modo sistematico gli ambiti di intervento e consenta lo sviluppo di percorsi formativi e informativi strutturati, nonché di campagne di comunicazione e sensibilizzazione (cfr. "*Considerato 4*" della l.r. n. 48 del 2025).

In particolare, ai sensi della l.r. n. 48 del 2025, la Regione: *i)* in coerenza con gli obiettivi del Piano sanitario e sociale integrato regionale e del Piano regionale della prevenzione, sviluppa e promuove percorsi formativi ed informativi in materia di educazione alimentare[62] aventi quali destinatari il personale scolastico docente e non docente, le

[62] Art. 2 della l.r. n. 48 del 2025 – *Definizioni*: "*1. Ai fini della presente legge, per "educazione alimentare" si intende il processo informativo ed educativo per mezzo del quale si persegue il generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui, attraverso la conoscenza degli alimenti, la promozione di adeguate abitudini alimentari, l'eliminazione di comportamenti scorretti, il rispetto delle norme igieniche riguardanti la manipolazione, la corretta preparazione e conservazione degli alimenti, anche funzionali alla riduzione degli sprechi*".

famiglie, gli studenti e gli operatori della ristorazione scolastica e collettiva (artt. 3 e 4); *ii)* favorisce la diffusione delle conoscenze in materia di educazione alimentare, anche mediante la realizzazione di periodiche campagne di comunicazione e sensibilizzazione destinate alla generalità della popolazione, con l'eventuale coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore interessate e di altri soggetti pubblici e privati operanti in ambiti in cui le tematiche dell'educazione alimentare e della promozione di stili di vita sani rivestono particolare rilevanza (art. 5).

In via preliminare, deve osservarsi che la l.r. n. 48 del 2025 contiene una sola disposizione onerosa (i.e., art. 5 "*Campagne di comunicazione e sensibilizzazione*"). In tal senso depongono sia la norma finanziaria (art. 6, c. 4), sia la relazione tecnico finanziaria allegata.

In particolare, il documento finanziario precisa che la Regione, "*in particolar modo attraverso l'attività delle aziende unità sanitarie locali, porta avanti da tempo interventi in detto ambito, in allineamento con le strategie delineate nel Piano regionale della prevenzione e nel Piano sanitario e sociale integrato regionale, mediante attività formative, rivolte principalmente al mondo scolastico ed estese anche ad altri contesti, attraverso strumenti di sorveglianza nutrizionale e accordi interistituzionali, in modo da accrescere la consapevolezza dell'importanza di un corretto stile di vita. Nel merito, si richiamano a detti fini, stante l'evidenziata coerenza, la DGRT n. 1406 del 27/12/2021 "Approvazione del Piano Regionale della Prevenzione (PRP) 2020-2025" e la Deliberazione del Consiglio regionale n. 73 del 9/10/2019 "Piano Sanitario e Sociale Integrato regionale 2018-2020 nonché, in continuità, la PDD n. 489/2025 "Piano Sanitario e Sociale Integrato regionale (PSSIR) 2024-2026"*[63] (così, relazione tecnico finanziaria, p. 1). Pertanto, "*la realizzazione delle attività previste dall'articolo 3, si configura per la Regione e le Aziende unità sanitarie locali interessate, come istituzionale, la cui copertura finanziaria è assicurata attraverso il trasferimento ordinario annuo del fondo sanitario indistinto a favore delle aziende sanitarie*." (così relazione tecnico finanziaria, p. 3).

L'attività di promozione di percorsi formativi ed informativi in materia di educazione alimentare, destinati a personale scolastico, studenti e loro famiglie (artt. 3, c. 1 e 4), e realizzata dalla Regione tramite le aziende unità sanitarie locali (art. 3, c. 2), non costituirebbe pertanto per queste ultime un'attività ulteriore rispetto a quelle già assegnate. Tale circostanza sembra trovare riscontro nei provvedimenti richiamati nella

[63] Il Piano sanitario e sociale integrato regionale (PSSIR) 2024-2026 è stato approvato con deliberazione del Consiglio regionale del 30 luglio 2025, n. 67.

relazione tecnico finanziaria (i.e. DGR n. 1406 del 2021 e DCR n. 67 del 2025). Tuttavia, attesa la peculiarità della fattispecie, l'affermazione circa l'assenza di oneri, riportata nella relazione tecnico-finanziaria, avrebbe richiesto di essere maggiormente dettagliata.

Ciò posto, il Collegio procede all'esame dell'unica disposizione onerosa della l.r. n. 48 del 2025 (i.e., art. 5 "*Campagne di comunicazione e sensibilizzazione*").

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi di parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova riscontro anche nella relazione tecnico-finanziaria.

La l.r. n. 48 del 2025 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione dell'art. 5 in euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027.

Nella relazione tecnico-finanziaria, allegata al testo normativo all'odierno esame, il legislatore regionale descrive sinteticamente la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri. Viene difatti rappresentato che la quantificazione del costo complessivo annuo "*è stata ritenuta congrua sulla base di una valutazione di talune possibili azioni di comunicazione e sensibilizzazione da porre in essere in attuazione della norma in commento ed in particolare assumendo a riferimento a titolo esemplificativo la stima del costo di una campagna radiofonica e di messaggi diffusi attraverso stampa online che in alcun modo non pregiudica la discrezionalità della Giunta regionale nel prospettare una diversa azione di intervento in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge medesima.* (omissis) *Nel merito, si precisa che le campagne finanziate con le risorse di cui alla presente legge, possono essere tecnicamente definite "low profile", ed in quanto tali potranno anche essere associate alle altre attività di comunicazione sul tema promosse in generale dalla Regione*." (così, relazione tecnico finanziaria, p. 2).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ribadisce la necessità di proseguire nel percorso intrapreso, arricchendo ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 48 del 2025, la relazione tecnico finanziaria alla l.r. n. 48 del 2025 si limita a rinviare alle risorse stanziate sulla Missione 20 "*Fondi ed accantonamenti*", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "*Spese correnti*", specificando che ha una disponibilità pari ad euro 50.000,00 per ciascuna

annualità 2025, 2026 e 2027. Dalla disamina della l.r. n. 46 del 2025 "Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione" emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*". La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H al bilancio di previsione della Regione, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 50.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 6, comma 2, apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione 2025 – 2027 per competenza e cassa di uguale importo per l'annualità 2025 e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: per l'anno 2025, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 50.000,00 e in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 50.000,00; per l'anno 2026 in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 50.000,00 e in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 50.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 50.000,00 e in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 50.000,00.

L'utilizzo dei fondi speciali ex art. 49 del d.l.gs. n. 118 del 2011 costituisce indubbiamente 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.

Da ultimo, il Collegio ritiene di dover svolgere una considerazione con riguardo al rapporto tra principio di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio, in ragione di

quanto affermato nella relazione tecnico-finanziaria, a mente della quale "*Il bilancio regionale di previsione finanziario 2025-2027 assicura la copertura finanziaria per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 della presente legge, in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio*" (p. 3); ed ancora "*Alla luce di quanto evidenziato, dall'attuazione delle disposizioni in commento, non risulta inciso l'equilibrio di bilancio*." (p. 4).

Come già rilevato in occasione dei precedenti referti con riferimento alle tecniche di coperture mediante richiamo al principio dell'equilibrio di bilancio (Sezione regionale controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ e n. 152/2023/RQ), si rammenta 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 ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale.

Infine, la relazione tecnico-finanziaria quantifica gli oneri annui a regime, derivanti dalla l.r. n. 48 del 2025, in 50.000,00 euro, a cui si fa fronte con la legge di bilancio (art. 6, c. 3).

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica, dei mezzi di copertura e della quantificazione dell'onere, sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196 del 2009.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 48	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art. 5	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
2026							
Art. 5	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
2027							
Art. 5	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 150.000,00**	**€ 150.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 5	SI	€ 50.000,00				€ 50.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 48 del 2025

6.5.17 Legge regionale 21 agosto 2025, n. 53

La l.r. n. 53 del 2025 "*Prevenzione della morte cardiaca improvvisa giovanile*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 agosto 2025, n. 54, consta di n. 10 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'*iter* legislativo è stato approvato l'emendamento n. 0010592/02.06 del 22/7/2025, con cui è stato sostituito l'art. 9 "*Norma finanziaria*" dell'originario testo; la proposta emendativa reca, nel medesimo documento, la relazione tecnico-finanziaria aggiornata, in ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015.

Considerato che la morte cardiaca improvvisa giovanile (MCI)[64] rappresenta per la Regione una condizione sanitaria di assoluta rilevanza, attraverso la l.r. n. 53 del 2025 vengono promosse "*attività di prevenzione primaria e secondaria rivolte a identificare e monitorare le basi eziologiche della MCI giovanile e a intervenire sul fenomeno, in conformità con i percorsi diagnostico-terapeutici-assistenziali e le buone pratiche regionali adottate dalla Regione stessa*" (così, art. 2, c. 1).

In particolate, la l.r. n. 53 del 2025: *i)* istituisce il registro delle morti cardiache improvvise giovanili, apportando a tal fine le necessarie modifiche all'art. 20-ter della l.r. n. 40 del 2005 "*Disciplina del servizio sanitario regionale*" (art. 3); *ii)* prevede che la Regione, d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale, sostenga le iniziative didattiche e formative - adottate dalle istituzioni scolastiche statali pubbliche - finalizzate alla prevenzione della MCI giovanile (artt. 4 e 5); *iii)* promuove il periodico aggiornamento di una mappa regionale dei defibrillatori semiautomatici e automatici esterni - DAE, l'utilizzo di strumenti tecnologici innovativi nonché la realizzazione di iniziative finalizzate a diffondere la conoscenza della localizzazione dei DAE da parte dei soccorritori (art. 6); *iv)*, istituisce la Commissione tecnica regionale per la prevenzione della MCI giovanile presso la competente struttura

[64] Art. 1 della l.r. n. 53 del 2025 "*Definizioni: 1. Ai fini della presente legge si applicano le seguenti definizioni: a) morte cardiaca improvvisa (MCI): secondo le più recenti linee guida della Società europea di cardiologia, un decesso che avviene entro un'ora dall'inizio dei sintomi nei casi testimoniati, ovvero entro ventiquattro ore dall'ultima volta in cui la persona è stata vista in vita nei casi non testimoniati, o un arresto cardiaco documentato rianimato. Nei casi in cui venga effettuata un'autopsia, la MCI è definita come una morte inaspettata di causa cardiaca o sconosciuta e di natura non traumatica; b) MCI giovanile: la MCI che coinvolge i soggetti con un'età inferiore ai quarantacinque anni, sulla base della letteratura scientifica e in linea con le più recenti indicazioni clinico assistenziali sulla MCI giovanile dell'Organismo toscano per il governo clinico. La soglia di età è correlata a condizioni eziologiche di natura genetica – in particolare canalopatie e cardiomiopatie – e congenita, o a condizioni acquisite, escludendo cause dovute a cardiopatia ischemica su base aterosclerotica e ad accidenti cerebrovascolari, condizioni prevalenti nella fascia di età superiore ai quarantacinque anni, in cui interventi specifici, come la costituzione delle reti dell'infarto miocardico e dell'ictus, sono già previsti*."

della Giunta regionale, con individuazione delle specifiche competenze (art. 7). Viene inoltre apprestata una disciplina transitoria (art. 10).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi sia di parte corrente (3, 4, 5 e 6) che in conto capitale (3, 4, 5 e 6), autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2025-2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo". Tale qualificazione trova conferma anche nella relazione tecnico-finanziaria.

L'art. 9 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni recate dagli artt. 3, 4, 5 e 6: *i)* in euro 100.000,00 per l'annualità 2026 e di euro 87.000,00 per l'annualità 2027, per gli oneri di parte corrente; *ii)* in euro 100.000,00 per l'annualità 2025 e di euro 13.000,00 per l'annualità 2027, per gli oneri in conto capitale. La clausola di copertura degli oneri è dunque riferita alla somma degli effetti finanziari delle diverse previsioni.

Sul punto si 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 descrive la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri, partitamente per ciascun articolo.

In riferimento all'art. 3 (*Istituzione del registro sulla morte cardiaca improvvisa giovanile. Modifiche all'articolo 20 ter della l.r. 40/2005*), la quantificazione degli oneri è stata effettuata tenuto conto del costo di personale specializzato necessario per lo sviluppo e l'implementazione del *software* (due profili informatici specializzati nel 2025) e, successivamente, per la gestione operativa e manutenzione del registro (un *data manager* per il 2026 e il 2027).

Per le attività per la promozione della formazione sulla rianimazione cardiopolmonare (art. 4), gli oneri sono stati quantificati sulla base di stime legate a iniziative di formazione nelle scuole sul *basic life support and defibrillation* (BLS-D), già realizzate mediante il contributo delle Associazione di Volontariato, avuto riguardo: *i)* al numero di studenti che

ciascun singolo docente può formare; *ii)* al numero di studenti da formare; *iii)* ai costi per la formazione del docente.

Per quanto concerne la promozione di attività volte all'identificazione precoce di condizioni cliniche associate alla MCI giovanile nelle istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado (art. 5), nel documento finanziario viene rappresentato che è stato scelto un modello basato sull'erogazione di questionari *online* ed esecuzione di auto-ECG, in ragione del rapporto costo-beneficio favorevole; viene quindi dato conto del procedimento di stima degli oneri, effettuato avuto riguardo al numero di scuole e di studenti partecipanti, ai costi del *training* di 2 ore da parte di personale infermieristico in attività aggiuntiva rivolto agli insegnanti delle scuole coinvolte e che in seguito supervisioneranno l'auto esecuzione da parte di ragazzi/ragazze dell'auto-ECG, ai costi per l'acquisto dei dispositivi e degli elettrodi, costo per la valutazione di questionari e auto-ECG da parte di un cardiologo in attività aggiuntiva.

Al riguardo, deve rilevarsi come non paia chiaro il dato relativo al numero di studenti che parteciperanno alle attività di cui all'art. 5: la norma e la stessa relazione tecnico finanziaria ("*La strategia di identificazione precoce è stata indirizzata ai giovani delle quinte classi delle scuole secondarie di secondo grado*", p. 3) identificano i destinatari delle attività ivi contemplate negli studenti delle istituzioni secondarie di secondo grado, individuandoli – tenuto conto di un livello di adesione pari al 70 per cento sia a livello di scuole aderenti che di studenti - in complessivi 15.948 (cfr. relazione tecnico finanziaria, p. 3). In disparte la considerazione relativa alle modalità attraverso le quali si è individuata una percentuale di adesione del 70 per cento, non espresse nella relazione tecnico finanziaria, deve osservarsi che, in riferimento alle attività di cui al precedente art. 4, erano stati individuati 32.547 studenti delle quinte classi. Ciò posto, e considerata, almeno *prima facie*, la sovrapponibilità dei soggetti destinatari delle norme, tale profilo avrebbe richiesto di essere maggiormente dettagliato.

Infine, in riferimento all'art. 6 (*Mappatura territoriale dei defibrillatori semiautomatici e automatici esterni*), la relazione tecnico-finanziaria rappresenta che "*Per la prima annualità 2025, non è previsto alcun costo, la Commissione Tecnica verificherà gli eventuali interventi da proporre alla Regione, per la migliore attuazione del programma. Per la seconda annualità 2026 è stato stimato un costo per organizzare eventi dedicati alla disseminazione della conoscenza della mappatura geografica esistente pari ad euro 4.293,00. Per la terza annualità 2027 è stato stimato il costo di un profilo informatico specializzato per un impegno stimato di circa 4 mesi-uomo per un*

costo di euro 13.000,00 Euro (costo annuo di ciascun profilo stimato in euro 39.000,00) per sviluppare app mobile per rendere utilizzabile il sito regionale consentendo la geolocalizzazione dei defibrillatori esterni e il costo per l'attività di disseminazione della conoscenza della mappatura geografica anche mediante l'app pari ad euro 5.131,00. Il costo totale per l'annualità 2027 è stimato in euro 18.131,00." (p. 4).

In merito, si osserva come risulti del tutto sprovvista delle necessarie evidenze la quantificazione degli oneri - pari a 4.329,00 - per l'organizzazione di eventi dedicati alla disseminazione della conoscenza della mappatura geografica esistente.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ribadisce la necessità di proseguire nel percorso intrapreso, arricchendo ulteriormente il contenuto informativo della relazione tecnico-finanziaria.

Da ultimo, si ritiene di dover sottolineare positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di valutare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche l'eventuale sussistenza di oneri organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure di sostegno in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria - all'esito dell'esame condotto – dà atto dell'assenza di tali oneri, in quanto la relativa attuazione non comporta alcun onere aggiuntivo né di personale né strutturale (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 5).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 53 del 2025, dalla disamina della l.r. n. 46 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*" emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*".

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H al bilancio di previsione della Regione, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente per un importo pari a 100.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 9 comma 3, autorizza la seguente variazione al bilancio di previsione 2025 – 2027 rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo per l'annualità 2025 e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: *a)* per l'anno 2025, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma

05 "Servizio sanitario regionale – investimenti sanitari", Titolo 2 "Spese in conto capitale", per euro 100.000,00; *b)* per l'anno 2026, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00; - in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 100.000,00; *c)* per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00; - in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 01 "Servizio sanitario regionale – finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" per euro 87.000,00. - in aumento, Missione 13 "Tutela della salute", Programma 05 "Servizio sanitario regionale – investimenti sanitari", Titolo 2 "Spese in conto capitale" per euro 13.000,00.

Infine, gli oneri annui a regime derivanti dalla l.r. n. 53 del 2025 sono quantificati nella relazione tecnica in euro 100.000,00, a cui si fa fronte con la legge di bilancio come mezzo di copertura (art. 9, c. 4).

Ciò posto, si ritiene necessario svolgere una considerazione in riferimento a quanto rappresentato nel documento finanziario.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura dell'onere sia tendenzialmente in linea con il principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. e le correlate previsioni di cui all'art. 17 e ss. della l. n. 196/2009. Permangono alcune criticità in relazione al procedimento di stima di alcuni oneri.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 53	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art. 9	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
2026							
Art. 9	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
2027							
Art. 9	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 300.000,00**	**€ 300.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 9	SI	€ 100.000,00				€ 100.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 53 del 2025

6.5.18 Legge regionale 22 agosto 2025, n. 54

La l.r. n. 54 del 2025 "*Sostegno alle attività di valorizzazione e promozione culturale delle associazioni pro-loco della Toscana*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 agosto 2025, n. 54, consta di n. 8 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'*iter* legislativo è stato approvato l'emendamento n. 0011305/02.06 del 31/7/2025; la proposta emendativa reca, nel medesimo documento, le relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria aggiornata, in ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015.

La Regione riconosce valore alla specifica progettualità delle pro-loco, da tempo impegnate a mantenere vive le comunità – specie le più piccole - con l'organizzazione di specifiche offerte culturali; in questo ambito le pro-loco, con le loro attività e iniziative, diventano un presidio essenziale per contrastare l'abbandono dei piccoli borghi cui restituiscono un'identità culturale collettiva (cfr. relazione illustrativa, p. 1).

Con l'intervento legislativo in discorso la Regione intende, pertanto, promuove e sostenere, anche mediante contributi finanziari, il ruolo delle associazioni pro-loco della Toscana nel valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico regionale nonché il patrimonio immateriale (art. 1).

A tal fine, la l.r. n. 54 del 2025: *i)* prevede che la Regione Toscana promuova e sostenga, anche mediante la concessione di contributi finanziari, il ruolo delle associazioni pro-loco della Toscana nel valorizzare il patrimonio storico, artistico, culturale e paesaggistico regionale nonché il patrimonio immateriale (art. 1); *ii)* istituisce il Registro regionale delle associazioni pro-loco ai soli fini della concessione dei contributi di cui all'art. 3 (art. 2); *iii)* disciplina la concessione di contributi regionali per progetti presentati dalle associazioni pro-loco (art. 3); *iv)* riconosce l'attività delle forme associative delle associazioni pro-loco maggiormente rappresentative a livello regionale, che svolgano per le stesse, attività di coordinamento, rappresentanza, tutela e assistenza (art. 4); *v)* istituisce, presso la competente direzione della Giunta regionale, l'Osservatorio sulla promozione delle associazioni pro-loco della Toscana, con funzioni di consulenza e monitoraggio sull'attuazione della presente legge (art. 5).

In via preliminare, la l.r. n. 54 del 2025 qualifica come onerosa esclusivamente la previsione ex art. 3 "*Contributi ai progetti delle associazioni pro-loco*"; le restanti disposizioni non

dispiegano maggiori effetti finanziari sul bilancio regionale 2025-2027, in ragione del loro carattere regolatorio e definitorio.

Sul punto, la relazione tecnico-finanzia precisa che il registro regionale delle associazioni pro-loco (art. 2) "*sarà tenuto con gli ordinari strumenti di ufficio ed il suo aggiornamento sarà curato dallo stesso personale ad oggi impiegato nel competenti uffici regionali; non si prevedono pertanto oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale per l'organizzazione, la tenuta e l'aggiornamento del registro in oggetto*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 2); essa precisa, inoltre, che l'Osservatorio sulla promozione delle associazioni pro-loco della Toscana (art. 5) "*è organismo istituito presso la Direzione competente della Giunta regionale, con funzioni di consulenza e monitoraggio sull'attuazione della legge. Ai membri dell'osservatorio non è dovuta alcuna indennità, gettone di presenza o rimborso spese, così come non si prevede alcun onere per la gestione del medesimo organismo considerato che lo stesso opera direttamente mediante le persone che lo compongono*." (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 3).

Questa Corte procede dunque all'esame dell'unica disposizione onerosa della l.r. n. 54 del 2025 (i.e., art. 3).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in contributi di sola parte corrente, autorizzati da espressa disposizione legislativa, che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (i.e., 2026-2027). Pertanto, secondo la ripartizione delle spese ex art. 21, comma 5, della l. n. 196 del 2009, esso presenta le caratteristiche proprie del "fattore legislativo".

Al riguardo, si constata che la relazione tecnico-finanziaria riconduce gli oneri scaturenti dalla l.r. n. 54 del 2025 esclusivamente alla categoria delle " *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 (art. 13, comma 1, lett. a, l.r. n. 1 del 2015)*". La non piena simmetria con l'art. 21, comma 5, della legge n. 196 del 2009 - come più volte sottolineato anche nell'ambito delle precedenti Relazioni - riflette la circostanza che la l.r. n. 1 del 2015 prevede una diversa articolazione delle tipologie di spese rispetto alla disciplina generale contemplata all'art. 21 citato (cfr., Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ). Ad ogni modo, dall'esame delle relazioni tecniche e degli articoli in discorso è possibile rinvenire alcuni "elementi" caratterizzanti l'onere come fattore legislativo (ossia, importo da intendersi quale limite massimo di spesa e periodo di iscrizione in bilancio).

L'art. 7 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle disposizioni recate dall'art. 3 in euro 350.000,00 per ciascuno degli anni 2026 e 2027.

La relazione tecnico-finanziaria descrive la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri; in particolare, è precisato che elementi utili per tale stima sono stati desunti "*dalla gestione di pregressi avvisi svolti dalla Direzione* (omissis) *caratterizzati da progetti parzialmente affini per tematiche ed attività a quelli della presente proposta tenuto conto della platea dei partecipanti costituita da realtà associative similari a quelle delle pro-loco stesse. In questo caso il costo medio del progetto -rispetto al plafond disponibile –risultava stimabile in circa euro 5.000,00. Tuttavia, considerando anche l'assoluta novità della misura di sostegno offerta a progetti di nuova impostazione, si ipotizza una dimensione dei progetti anche più piccola e quindi in un range di costo tra 2.000 euro fino ad un massimo di circa 5.000 euro/progetto*. (omissis) *Ipotizzando di raggiungere una platea di beneficiari significativa, tra 70 e 170 soggetti sulla base della dimensione dei progetti che sarà presentata, il fabbisogno finanziario ritenuto congruo per le finalità della legge ammonta a 350.000,00 euro.*" (così, relazione tecnico-finanziaria, p. 4).

Il procedimento di quantificazione degli oneri esplicitato nella documentazione finanziaria risulta sostanzialmente basato sul criterio della spesa storica, con previsione di un decremento delle risorse destinate, rispetto ai bandi pregressi, senza che venga all'uopo fornita idonea giustificazione.

Parimenti, il numero dei soggetti beneficiari è individuato nel range 70-170, facendo riferimento alle associazioni pro-loco che si iscriveranno al registro regionale, a fronte di complessive 360 associazioni pro-loco iscritte al Registro unico del terzo settore – RUNTS (cfr. relazione tecnico finanziaria, p. 3); tuttavia, nulla viene esplicitato sui criteri seguiti per individuare tale numero.

Sul punto, la Sezione rammenta, in linea generale, che 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 111/2022/QR, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Con riguardo alla stima degli effetti finanziari dispiegati dalla norma, si rammenta altresì che la correttezza del procedimento di determinazione dell'onere finanziario appare ancora più necessaria con riguardo a ipotesi di costruzione dello stesso come tetto di spesa; in tal caso, la relazione tecnico-finanziaria deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ e n. 134/2025/RQ).

Da ultimo, si ritiene di dover sottolineare positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di valutare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche l'eventuale sussistenza di oneri organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure in discorso.

Difatti, la relazione tecnico-finanziaria - all'esito dell'esame condotto – dà atto dell'assenza di tali oneri aggiuntivi in quanto la gestione operativa di tutte le attività amministrative sarà svolta dalle strutture esistenti presso la competente direzione della giunta regionale (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

Il rinvio, disposto dall'art. 3, comma 2, alla deliberazione di Giunta regionale per la determinazione di alcuni profili attinenti alla gestione dei contributi (i.e. linee essenziali per la formazione dell'avviso pubblico per l'assegnazione dei contributi, modalità di presentazione e rendicontazione contributi, casi di revoca, ammontare massimo del contributo da assegnare, eventuale riserva delle risorse da destinarsi ai progetti presentati dalle forme associative delle pro-loco di cui all'art. 4, co. 4) risulta, invece, conforme ai formanti giurisprudenziali in materia. Difatti, tale previsione non attiene alla quantificazione degli oneri, ma si riferisce solo all'individuazione di criteri distributivi (Corte costituzionale, sentenza n. 57 del 2023).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 54 del 2025, dalla disamina della l.r. n. 46 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*" emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*".

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H al bilancio di previsione della Regione, per l'approvazione della quale era stato costituito un

fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 350.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 7, comma 2, autorizza la seguente variazione al bilancio, per gli anni 2026 e 2027, per sola competenza, di uguale importo: per l'anno 2026, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 350.000,00 e in aumento, Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 350.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 350.000,00 e in aumento, Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali Programma 02 "Attività culturali", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 350.000,00.

Infine, per quanto riguarda gli oneri annui a regime, si rammenta che l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 recita: "*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*". Nel caso di specie, la relazione tecnico-finanziaria quantifica gli oneri a regime, scaturenti dall'attuazione dell'art. 3, in euro 350.000,00.

Non sfugge, tuttavia, come l'art. 6 "*Norma finanziaria*" si limiti ad individuare le coperture solo in riferimento agli effetti finanziaria dispiegati dall'art. 3 negli esercizi 2026 e 2027, mentre nulla dispone in merito alla copertura degli oneri a regime. Peraltro, la mancata indicazione delle necessarie coperture finanziarie a regime permane anche a seguito della sostituzione dell'art. 6 operata dall'art. 48, co. 1, l.r. n. 61 del 2025 (Legge di stabilità per l'anno 2026); difatti, l'attuale formulazione dell'articolo in discorso recita: "*1. All'onere di spesa di cui all'articolo 3, fino a un massimo di euro 1.050.000,00, di cui euro 350.000,00 per ciascuno degli anni 2026, 2027 e 2028, si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 5 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali", Programma 02 "Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2026-2028*."

Gli elementi informativi a disposizioni non consentono pertanto di rilevare con assoluta certezza l'esistenza e la correlata quantificazione e copertura degli oneri a regime.

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica, dei mezzi di copertura e della quantificazione

dell'onere, sia tendenzialmente coerente 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 del 2009.

Permangono perplessità sulle modalità utilizzate per gli oneri a regime.

			Modalità di copertura				Oneri non coperti
L.R. n. 54	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	
2026							
Art. 3	SI	€ 350.000,00	€ 350.000,00				
2027							
Art. 3	SI	€ 350.000,00	€ 350.000,00				
Totale 2026-2027		€ 700.000,00	€ 700.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 54 del 2025

6.5.19 Legge regionale 22 agosto 2025, n. 55

La l.r. n. 55 del 2025 "*Disposizioni per la promozione ed il riconoscimento della figura del caregiver familiare*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 agosto 2025, n. 54, consta di n. 8 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Durante l'*iter* legislativo è stato approvato l'emendamento n. 0010593/02.06 del 22/7/2025, il quale reca, nel medesimo documento, le relazioni illustrativa e tecnico-finanziaria aggiornata, in ottemperanza a quanto statuito dall'art. 17, comma 1, della l.r. n. 1 del 2015.

Il testo legislativo ha la finalità di promuovere la conoscenza e la divulgazione della figura del *caregiver* familiare, riconoscendone il valore sociale, nonché di rafforzare la rete dei servizi presenti sul territorio a supporto di tale figura, anche in accordo con le associazioni che supportano i *caregiver* e le famiglie, nonché con le associazioni di pazienti. Il caregiver familiare è una figura di fondamentale rilevanza all'interno del *welfare* locale.

A tal fine, la l.r. n. 55 del 2025: *i)* esplicita le finalità dell'intervento legislativo (art. 1); *ii)* definisce il ruolo del *caregiver* familiare (art. 2); *iii)* disciplina il rapporto con i servizi sociali, socio-sanitari e sanitari del sistema regionale (art. 3), la rete di sostegno al *caregiver* familiare nell'ambito del sistema integrato dei servizi regionali (art. 4) e il servizio regionale di supporto al *caregiver* familiare (art. 5); *iv)* individua gli interventi di promozione a favore del *caregiver* familiare (art. 6).

In via preliminare, la l.r. n. 55 del 2025 qualifica come onerose esclusivamente le previsioni ex art. 5 "*Il servizio regionale di supporto al caregiver familiare*" e art. 6, comma 5, "*Interventi*

di promozione a favore del caregiver familiare"; dall'attuazione di quanto previsto agli articoli da 1 a 4 nonché all'articolo 7 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale (art. 8, c. 4). Dalla l.r. n. 55 del 2025 non discendono oneri organizzativi (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", la relazione tecnico finanziaria non contiene alcuna qualificazione; tuttavia, dalla disamina della documentazione finanziaria, gli oneri scaturenti dall'applicazione degli artt. 5 e 6, comma 5 risultano riconducibili alla categoria "spese di adeguamento al fabbisogno".

L'art. 8 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione degli artt. 5 e 6, comma 5, rispettivamente, in euro 75.000,00 per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 e in euro 100.000,00, per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027. La relazione tecnico-finanziaria descrive la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri. Al riguardo deve osservarsi come il procedimento di quantificazione, sia con riferimento all'art. 5 che all'art. 6, c. 5, abbia una evidente connotazione "qualitativa", risultando di converso sostanzialmente assente un'analisi quantitativa degli effetti finanziari dispiegati dalle disposizioni.

Il Collegio richiama pertanto l'attenzione dell'Amministrazione sulla necessità di implementare il contenuto della relazione tecnico finanziaria

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 55 del 2025 il legislatore ha fatto ricorso, in parte, alla copertura a legislazione vigente per gli oneri ex art. 5 e, in parte, alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 per gli oneri ex art. 6, c. 5.

Con riguardo alla prima modalità, l'art. 8 prevede che per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 5 si fa fronte con gli stanziamenti della Missione 13 "Tutela della Salute", Programma 01 "Servizio Sanitario Regionale - finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 "Spese correnti" del bilancio di previsione 2025-2027.

Tanto premesso, questa Corte ha costantemente affermato come la tecnica di copertura c.d. "*a legislazione vigente*" non possa ritenersi idonea allo scopo in quanto 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 (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 152/2023/RQ e n. 134/2025/RQ).

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, così come previsto l'art. 81, comma 3, Cost. – così alimentando 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.

In ordine al secondo mezzo di copertura degli oneri, dalla disamina della l.r. n. 46 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*" emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*".

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H alla l.r. 46 del 2025, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 100.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 8, comma 3, autorizza le seguenti variazioni di uguale importo rispettivamente per competenza e cassa e di sola competenza: per l'anno 2025, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 05 "Interventi per le famiglie", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00; per l'anno 2026, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 05 "Interventi per le famiglie", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", Programma 05 "Interventi per le famiglie", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00.

Gli oneri a regime sono quantificati in 175.000,00 annui, a cui si fa fronte con la legge di bilancio. Tale modalità appare coerente con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale recita:

"*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*".

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica, dei mezzi di copertura impiegati per fronteggiare gli oneri ex art. 6, c. 5, sia tendenzialmente coerente 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 del 2009. Per quanto concerne il procedimento di quantificazione degli oneri e la copertura a legislazione vigente degli effetti finanziari derivanti dall'art. 5 si richiamano le criticità già espresse (v. *supra*).

			Modalità di copertura					Oneri non coperti
L.R. n. 55	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Legislazione vigente	Rinvio al bilancio	
2025								
Art. 5	SI	€ 75.000,00				€ 75.000,00		
Art. 6, c. 5	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00					
2026								
Art. 5	SI	€ 75.000,00				€ 75.000,00		
Art. 6, c. 5	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00					
2027								
Art. 5	SI	€ 75.000,00				€ 75.000,00		
Art. 6, c. 5	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00					
Totale 2025-2027		**€ 525.000,00**	**€ 300.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 225.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime								
Art. 5 e 6, c. 5	SI	€ 175.000,00					€ 175.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 55 del 2025

6.5.20 Legge regionale 22 agosto 2025, n. 56

La l.r. n. 56 del 2025 "*Disposizioni per la promozione delle attività teatrali nelle istituzioni scolastiche*" è stata pubblicata sul BURT, parte prima, del 28 agosto 2025, n. 54, consta di n. 6 articoli ed è corredata della relazione illustrativa e della relazione tecnico-finanziaria.

Il testo legislativo intende favorire la più ampia diffusione delle attività teatrali nelle scuole del territorio regionale, promuovendo la realizzazione sistematica di tali iniziative e assicurando continuità e stabilità progettuale alle stesse.

A tal fine, la l.r. n. 56 del 2025: *i)* esplicita le finalità dell'intervento legislativo (art. 1) e ne definisce l'oggetto (art. 2); *ii)* individua i destinatari (art. 3); *iii)* disciplina la programmazione degli interventi di promozione delle attività teatrali realizzate

nell'ambito dei percorsi educativi delle istituzioni scolastiche (art. 4) e i relativi criteri di individuazione (art. 5).

In via preliminare, la l.r. n. 56 del 2025 qualifica come onerosa esclusivamente la previsione ex art. 2; dall'attuazione dei restanti articoli non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Sotto il profilo della "morfologia giuridica", trattasi di oneri consistenti in "fattori legislativi". Tale qualificazione trova pieno riscontro nella relazione tecnico finanziaria.

L'art. 6 quantifica gli effetti finanziari derivanti dall'attuazione dell'art. 2 in euro 100.000,00, per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027. La relazione tecnico-finanziaria descrive in modo estremamente sintetico la metodologia impiegata per la determinazione degli oneri.

Sul punto, questa Corte ribadisce che la correttezza del procedimento di determinazione 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 stanziate 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 precostituire il terreno per nuove iniziative che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incompiuto l'intervento avviato e vanificare, in tal modo, le insufficienti risorse inizialmente allocate (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 53/2021/RQ, n. 111/2022/RQ, n. 152/2023/RQ, n. 6/2024/RQ e n. 134/2025/RQ).

Da ultimo, si ritiene di dover sottolineare positivamente la circostanza che il legislatore regionale si sia curato di valutare il complessivo impatto finanziario dell'iniziativa, vagliando anche l'eventuale sussistenza di oneri organizzativi derivanti dall'attuazione delle misure in discorso. Difatti, la relazione tecnico-finanziaria - all'esito dell'esame condotto – dà atto dell'assenza di tali oneri aggiuntivi in quanto la gestione operativa di tutte le attività amministrative sarà svolta dalle strutture regionali esistenti (cfr. relazione tecnico-finanziaria, p. 2).

In merito ai mezzi di copertura degli oneri scaturenti dall'attuazione della l.r. n. 56 del 2025 dalla disamina della l.r. n. 46 del 2025 "*Bilancio di previsione finanziario 2025 – 2027. Terza variazione*" emerge che il legislatore regionale ha fatto ricorso alle risorse

appositamente accantonate sul fondo speciale per i nuovi provvedimenti legislativi ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011 di cui all'allegato H "*Elenco dei nuovi provvedimenti legislativi finanziabili con i fondi speciali del bilancio previsionale 2025-2027*".

La legge in esame, infatti, figura tra le proposte legislative riportate nell'allegato H alla l.r. 46 del 2025, per l'approvazione della quale era stato costituito un fondo speciale ex art. 49 del d.lgs. n. 118 del 2011, di parte corrente, per un importo pari a 100.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2025, 2026 e 2027.

A tal fine, l'art. 6, comma 2, apporta le seguenti variazioni al bilancio di previsione 2025 – 2027 rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo per l'annualità 2025 e per sola competenza per le annualità 2026 e 2027: per l'anno 2025, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, 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" per euro 100.000,00; per l'anno 2026, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento, 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" per euro 100.000,00; per l'anno 2027, in diminuzione, Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03 "Altri fondi", Titolo 1 "Spese correnti", per euro 100.000,00 e in aumento 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" per euro 100.000,00.

Gli oneri a regime sono quantificati in 100.000,00 annui, a cui si fa fronte con la legge di bilancio. Tale modalità appare coerente con l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale recita: "*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*".

In considerazione di quanto precede, si ritiene che la tecnica legislativa impiegata, sotto il profilo della morfologia giuridica e dei mezzi di copertura, sia tendenzialmente coerente 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 del 2009. Permangono criticità sul procedimento di stima degli oneri.

			Modalità di copertura				
L.R. n. 56	Oneri espressi SI/NO	ONERI	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti
2025							
Art . 2	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
2026							
Art. 2	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
2027							
Art. 2	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00				
Totale 2025-2027		**€ 300.000,00**	**€ 300.000,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**	**€ 0,00**
Oneri a regime							
Art. 2	SI	€ 100.000,00				€ 100.000,00	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione tecnico-finanziaria, allegata alla l.r. n. 56 del 2025

