

**LE PROCEDURE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA PER
L'APPROVAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE CHE COMPORTANO
NUOVE O MAGGIORI SPESE O MINORI ENTRATE, CON PARTICOLARE
RIFERIMENTO AL PROBLEMA DELLA COPERTURA FINANZIARIA DELLE
LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE.**

(di Silvia Fantini)¹

ABSTRACT

Il presente lavoro trae spunto dalla mia esperienza lavorativa in qualità di posizione organizzativa presso il Settore di assistenza generale alla V commissione del Consiglio regionale, competente in materia di Istruzione, formazione, beni e attività culturali. Dopo una introduzione volta ad illustrare sinteticamente il quadro normativo di riferimento e l'attuazione che ne è stata data, si concentra sull'iter di approvazione delle proposte di legge in Consiglio regionale, con particolare riferimento alla redazione della relazione tecnico finanziaria ed alla verifica della copertura finanziaria. Il paragrafo finale analizza più in dettaglio quali siano gli aspetti problematici inerenti la copertura finanziaria delle proposte di legge di iniziativa consiliare, sia da un punto di vista tecnico, che strettamente politico, problematiche rese ancor più attuali dall'entrata in vigore del nuovo regolamento interno del Consiglio.

¹ Posizione Organizzativa Assistenza alla Quinta Commissione consiliare "Istruzione, formazione, beni e attività culturali".

LE PROCEDURE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA PER L'APPROVAZIONE DELLE PROPOSTE DI LEGGE CHE COMPORTANO NUOVE O MAGGIORI SPESE O MINORI ENTRATE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL PROBLEMA DELLA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI DI INIZIATIVA CONSILIARE.

(di Silvia Fantini)

Sommario

1. Quadro normativo di riferimento. 2. Iter di approvazione di una proposta di legge in Consiglio regionale. 3. Breve storia della relazione tecnico finanziaria, dalla sua introduzione ad oggi. 4. Problematiche di tipo tecnico e politico in merito alla copertura finanziaria delle proposte di legge di iniziativa consiliare.

1. Quadro normativo di riferimento

L'articolo 11 della l.r. 36/2001 prevede che le leggi che sopprimono entrate o ne riducono il gettito e quelle la cui attuazione comporta attività di spesa devono indicare i mezzi per farvi fronte. Per quanto riguarda la copertura degli oneri derivanti da una proposta di legge, la l.r. 36/2001 individua come modalità la copertura con mezzi di bilancio o con interventi normativi:

- nel primo caso si utilizzano quote del fondo speciale per la copertura dei nuovi provvedimenti legislativi (distinti per la parte corrente e per quella in conto capitale) o si procede alla riduzione di altri stanziamenti di spesa, il cui importo sia stato autonomamente determinato dal bilancio e limitatamente alla quota non impegnata ed effettivamente disponibile;
- nel secondo si modifica la legislazione vigente in modo da istituire nuove o maggiori entrate o ridurre le spese derivanti da preesistenti disposizioni legislative, che stabiliscono direttamente l'importo da stanziare in bilancio o che istituiscono automatismi di spesa.

La l.r. 36/2001, all'articolo 10, elenca le diverse categorie di legge regionale:

- a) leggi che determinano gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire e che definiscono le caratteristiche dei relativi interventi regionali, rinviando a successivi bilanci annuali e pluriennali la decisione in ordine alle risorse da destinare a tali finalità, ad esempio attraverso la previsione di uno specifico strumento di programmazione destinato a definire le politiche regionali di intervento;
- b) leggi che stabiliscono direttamente l'ammontare della spesa da stanziare a tal fine in bilancio;
- c) leggi che definiscono l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa, come ad esempio le leggi che istituiscono enti strumentali;
- d) leggi che variano il gettito delle entrate.

L'articolo 12 della l.r. 36/2001 prevede che le proposte di legge di tipo b), c) e d) siano corredate di una relazione tecnico-finanziaria, con la quale vengono esplicitate le metodologie seguite per la quantificazione delle grandezze finanziarie, gli elementi ed i criteri di calcolo impiegati, evidenziando altresì gli oneri di gestione indotti dagli interventi previsti dalla legge. Nel caso di leggi inerenti le entrate, la relazione quantifica in termini di

competenza il gettito che, nei singoli esercizi, sarà presuntivamente prodotto dalle relative disposizioni.

La legge deve poi contenere un articolo specifico, "norma finanziaria", da inserire all'interno delle disposizioni finali, destinato a disciplinare le modalità di copertura degli oneri derivanti dalle disposizioni di legge.

Per quanto riguarda le leggi del tipo b), che dal punto di vista finanziario si traducono nella fissazione di un tetto di spesa, la quantificazione è obbligatoria solo per il primo anno, rinviando per gli anni successivi alla legge di bilancio; per le leggi di tipo c) il quantum da destinare ad un certo intervento non è direttamente oggetto della scelta politica ed è pertanto necessario analizzare i meccanismi che producono l'automatismo di spesa, stimare gli oneri da questi derivabili attraverso la relazione tecnico finanziaria ed individuarne la copertura per i tre anni considerati dal bilancio pluriennale; per le leggi di tipo d) è necessario stimarne l'effetto sul bilancio regionale, annuale e pluriennale, e dare copertura alle eventuali riduzioni del gettito.

Le leggi di tipo a) non sono di norma soggette all'obbligo di redazione della relazione tecnico-finanziaria, in quanto, da un punto di vista finanziario, si pongono in modo neutrale rispetto alla decisione sulle risorse da destinare, rinviando ogni scelta, ad esempio, ad uno strumento di programmazione, destinato a definire le politiche regionali di intervento. In ogni caso, qualora la legge comporti oneri di diversa natura, non collegabili allo strumento di programmazione e riferibili alle tipologie b) e c) – come ad esempio spese per il funzionamento di commissioni istituite dalla legge, oneri per la costituzione e la gestione di banche dati, albi o osservatori – è necessario che tali spese siano quantificate e ne sia indicata la relativa copertura nel bilancio regionale.

La l.r. 55/2008 ha precisato, all'articolo 7, che non sono corredate di relazione tecnico-finanziaria le leggi di bilancio e le relative leggi di variazione, le leggi di assestamento, le leggi di rendiconto e le leggi che, secondo quanto attestato espressamente dalla relazione illustrativa, non comportano effetti finanziari. Per quanto riguarda la legge finanziaria, la l.r. 36/2001 la definisce fornita di copertura in considerazione degli equilibri complessivi rappresentati dal bilancio annuale e pluriennale.

2. Iter di approvazione di una proposta di legge in Consiglio regionale

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento interno del Consiglio regionale della Toscana 12/2010, l'iter di approvazione delle leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate ha subito delle modifiche, sia per quanto riguarda l'esame in commissione, che per quanto riguarda la presentazione di emendamenti in aula.

Di seguito si dà conto sommariamente dei passaggi necessari per l'approvazione.

La proposta di legge viene assegnata dal Presidente del Consiglio alla commissione competente per materia per il parere referente, nonché alle altre commissioni che debbano esprimere un parere secondario: pena l'improcedibilità, la proposta di legge deve essere, secondo quanto previsto dall'articolo 119 del regolamento interno, composta da un preambolo e da uno o più articoli e deve essere accompagnata dalla documentazione prevista dall'articolo 7 della l.r. 55/2008²; le proposte di legge che

² **Art. 7 l.r. 55/2008**

- Documentazione a corredo delle proposte di legge

1. Le proposte di legge sono corredate della relazione illustrativa delle finalità generali, della relazione tecnico-normativa e della relazione tecnico-finanziaria, salvo quanto previsto dal comma 2.

2. Non sono corredate della relazione tecnico-finanziaria le leggi di bilancio e relative leggi di variazione, le leggi di assestamento, le leggi di rendiconto e le leggi che, secondo quanto attestato espressamente dalla relazione illustrativa, non comportano effetti finanziari.

comportino spese o minori entrate devono indicare l'ammontare della spesa e la minore entrata, nonché i mezzi per farvi fronte, proponendo le conseguenti variazioni di bilancio. Il regolamento precisa che il proponente può avvalersi a tal fine della collaborazione tecnica degli uffici.

In sostanza, una proposta di legge che abbia un qualunque tipo di impatto sul bilancio regionale dovrà essere corredata, oltre che della relazione illustrativa delle finalità generali e della relazione tecnico normativa, anche della relazione tecnico finanziaria, indipendentemente dal fatto che sia di iniziativa di giunta o consiliare oppure popolare, in quanto né la legge, né il regolamento interno prevedono alcun tipo di eccezione.

Mentre con il vecchio regolamento interno era previsto il parere obbligatorio della Prima Commissione "Affari istituzionali" in merito alla copertura finanziaria ed al rispetto delle norme di contabilità, con il nuovo regolamento è la commissione competente per materia a dover acquisire apposita attestazione, da parte della struttura di assistenza, in ordine alla sussistenza della copertura finanziaria ed al rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità, per cui anche in merito all'attendibilità della quantificazione degli oneri.

Dopo l'approvazione in commissione, la proposta di legge viene iscritta all'ordine del giorno del consiglio: in aula il testo può essere emendato; la regola generale prevede che gli emendamenti siano presentati al Presidente del Consiglio entro il giorno precedente la seduta al cui ordine del giorno è iscritta la proposta di legge, ma ne è ammessa la presentazione anche in corso di seduta, purché prima che la proposta sia posta in discussione, qualora siano sottoscritti da almeno tre consiglieri o presentati dal Presidente della Giunta o da un Assessore, ferma restando la facoltà del Presidente del Consiglio di consentire la presentazione di emendamenti in ogni momento, sino alla votazione dell'articolo cui si riferiscono.

Per quanto riguarda gli emendamenti che comportino aumenti di spesa o minore entrata, vige la regola della presentazione entro il giorno precedente la seduta del consiglio, a meno che non siano presentati dal presidente della commissione referente, nel qual caso la presentazione può avvenire anche nel corso della seduta, prima che sia posta in discussione la proposta di legge.

Gli emendamenti presentati entro il giorno antecedente la seduta vengono comunicati al presidente della commissione competente, affinché questa verifichi, mediante attestazione della struttura di assistenza, la presenza della copertura finanziaria ed il rispetto delle norme di contabilità: la commissione viene in tal caso convocata d'urgenza, in deroga alle procedure ordinarie, e gli esiti della verifica possono essere espressi verbalmente nel corso della seduta consiliare.

Nel caso di emendamenti presentati in corso di seduta dal Presidente della commissione competente, lo stesso attesta contestualmente l'avvenuta verifica in ordine alla copertura finanziaria ed al rispetto di quanto previsto dalle norme di contabilità. Il regolamento non

3. La relazione tecnico-normativa indica l'eventuale avvenuta notifica della proposta alla Commissione europea, ai sensi delle disposizioni in materia di regime di aiuti alle imprese, di servizi nel mercato interno e di norme tecniche.

4. Le proposte di legge sono corredate, nei casi e nelle forme previsti dai regolamenti interni del Consiglio e della Giunta, di:

a) relazione sugli esiti dell'AIR;

b) scheda di legittimità;

c) scheda di fattibilità;

d) altri documenti idonei a fornire un più ampio quadro conoscitivo sulla proposta di legge e le sue finalità.

5. Per le proposte di legge di iniziativa consiliare e per la legge di manutenzione di cui all'articolo 13, la relazione illustrativa può sostituire la relazione tecnico-normativa.

6. I regolamenti interni del Consiglio e della Giunta possono dettare ulteriori specifiche disposizioni sui contenuti dei documenti di cui ai commi 1 e 4, sulla base delle intese di cui all'articolo 20

prevede che gli emendamenti siano accompagnati da alcun tipo di relazione, neppure quando vanno ad incidere sulla quantificazione degli oneri o sulla copertura finanziaria.

Le nuove norme regolamentari pongono ai settori di assistenza difficoltà operative, soprattutto per quanto riguarda l'esame degli emendamenti: risulta evidente la difficoltà, nel caso di emendamenti presentati il giorno antecedente la seduta di consiglio, di una convocazione di urgenza della commissione e soprattutto della garanzia della validità della seduta stessa, viste le modifiche introdotte dal regolamento anche in tal senso.³ Inoltre, è evidente l'esiguità del tempo a disposizione per l'esame degli emendamenti, ancor più risicato nel caso di emendamenti "in diretta" presentati dal Presidente della commissione referente.

Per il momento, a livello di Segretariato Generale è stato deciso di costituire un gruppo di lavoro, composto da un funzionario per ciascuna commissione consiliare e da una collega del Settore Bilancio, finanze e provveditorato del Consiglio, che effettuerà inizialmente tutte le verifiche in modo collegiale, affinché siano acquisite da tutti le conoscenze necessarie, per poi diffonderle anche agli altri colleghi. Per i membri del gruppo di lavoro sarà organizzata una giornata formativa con i colleghi della Giunta, sugli elementi base del bilancio regionale. Infine, verrà predisposto un fac-simile di attestazione, firmata dal dirigente responsabile del settore di assistenza alla commissione competente per materia.

Infine, nonostante il regolamento interno non lo preveda espressamente, è stato deciso che gli emendamenti siano accompagnati anch'essi da una relazione tecnico finanziaria, pena la loro inammissibilità: questo per scoraggiare emendamenti dell'ultimo minuto che non siano stati adeguatamente ponderati nelle loro conseguenze sugli equilibri di bilancio. Probabilmente questa, se formalizzata, sarà la previsione più utile per evitare derive e strumentalizzazioni, che spesso procurano non poche difficoltà in sede di coordinamento finale dei testi, una volta che le leggi siano state approvate dal Consiglio.

Ad oggi (21 maggio 2010), in ogni caso, presso i settori di assistenza alle commissioni non è neppure disponibile il collegamento al bilancio regionale...

3. Breve storia della relazione tecnico finanziaria, dalla sua introduzione ad oggi

L'articolo 12 della l.r. 36/2001, nella sua iniziale versione, disponeva che solo le leggi che disciplinano le entrate e quelle di cui all'articolo 10, comma 1, lett. c) fossero corredate da una *relazione tecnica*, che doveva fornire una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie ed esplicitare le metodologie a tal fine seguite e gli elementi ed i criteri di calcolo impiegati, mentre, per quanto riguardava le leggi che influiscono sul gettito delle entrate, la relazione doveva quantificare in termini di competenza il gettito prodotto nei singoli esercizi.

Pertanto, la norma non prevedeva l'obbligatorietà della relazione tecnica per le proposte di legge di cui all'articolo 10, comma 1, lett. b) della l.r. 36/2001, ovvero le leggi che stabiliscono direttamente l'ammontare della spesa da stanziare in bilancio.

Con decisione di Giunta regionale n. 24 del 17 marzo 2003 sono state approvate le direttive per la redazione della *relazione tecnica sulle metodologie di quantificazione*, direttive che hanno esteso l'obbligo di relazione anche alle proposte di legge di cui:

- ❖ alla lett. a), nel caso comportino oneri aggiuntivi in termini, ad esempio, di personale o di dotazioni strumentali;

³ Il nuovo regolamento ha previsto che per la validità delle sedute è richiesta la maggioranza dei commissari e che la presenza del numero legale debba essere accertata dal presidente non solo all'inizio di ogni seduta, ma anche prima di ogni deliberazione o votazione.

- ❖ alla lett. b), tranne nel caso in cui gli interventi previsti nella proposta di legge abbiano un carattere straordinario, una-tantum e circoscritto.

Le direttive hanno previsto che la relazione specifichi sulla base di quali informazioni (dati) sono stati quantificati gli oneri finanziari a carico della Regione e quale sia la provenienza (fonti) dei dati utilizzati; la relazione deve indicare i metodi di calcolo attraverso i quali dai dati di partenza si giunge alla quantificazione finale, esplicitando le ipotesi assunte, l'andamento storico se disponibile, eventuali modelli di stima utilizzati ecc. La relazione deve anche prefigurare gli eventuali accadimenti futuri suscettibili di determinare uno scostamento sensibile degli oneri finanziari effettivi, ricorrendo anche a simulazioni, nonché prevedere gli oneri aggiuntivi, ovvero i costi per la gestione degli interventi previsti dalla norma in termini organizzativi, di personale, di dotazioni strumentali, consulenze ecc.

L'aspetto fondamentale da tenere sempre presente è la prudenza, quale principio fondamentale alla base delle quantificazioni.

Infine, la relazione deve fornire spiegazioni in merito ai mezzi di copertura utilizzati.

Nel caso in cui il testo normativo preveda una clausola di non onerosità, la relazione tecnica deve dare dimostrazione della neutralità finanziaria delle disposizioni.

Le direttive del 2003 prevedono che la relazione si articoli in una parte contenente l'analisi qualitativa, in cui vengono descritti tutti gli elementi utili alla quantificazione, ed in una parte contenente l'analisi quantitativa, nella quale i ragionamenti vengono tradotti in dati numerici, anche mediante l'ausilio di tabelle, e vengono indicate le modalità di copertura finanziaria, con chiara evidenziazione delle variazioni di bilancio necessarie.

La relazione deve essere redatta dalla direzione generale competente per materia (ovvero dalla direzione che propone il testo di legge), pur avvalendosi del supporto tecnico del settore competente per il sistema statistico regionale, mentre la verifica è effettuata dalla Direzione Generale Bilancio e finanze, attraverso controlli che hanno ad oggetto:

- la coerenza tra relazione tecnica e contenuto della norma;
- la verifica che i dati utilizzati nelle quantificazioni siano adeguati alla finalità che ci si propone;
- l'omogeneità dei metodi utilizzati rispetto a quelli seguiti nella quantificazione di norme che prevedono interventi simili;
- la compatibilità finanziaria della proposta con l'equilibrio complessivo del bilancio.

Con la legge regionale 14 dicembre 2009, n. 75 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2009) è stato sostituito l'articolo 12 della l.r. 36/2001: l'articolo novellato prevede ora l'obbligatorietà della *relazione tecnico-finanziaria* per le proposte di legge che influiscono sull'entità del gettito delle entrate e per quelle di cui all'articolo 10, comma 1, lett. b) e c) della l.r. 36/2001 medesima.

Questa modifica fa ritenere che ormai non sia più applicabile l'eccezione prevista dalle direttive del 2003 per quanto riguarda le proposte di legge "di tipo b" e che, pertanto, la relazione tecnico-finanziaria debba accompagnare la proposta anche in caso di interventi straordinari, una-tantum e circoscritti.

Nel mese di ottobre 2009, poi, sono state approvate, con d.p.g.r. 171/2009, anche le direttive del processo normativo e relative regole redazionali, che hanno disciplinato nel dettaglio i contenuti della norma finanziaria per le quattro tipologie di proposte di legge, aspetto speculare alla quantificazione degli oneri.

Resta vigente, per gli aspetti tuttora compatibili, la dec.g.r. 24/2003.

4. Problematiche di tipo tecnico e politico in merito alla copertura finanziaria delle proposte di legge di iniziativa consiliare.

Come già affermato, il combinato disposto dell'articolo 12 della l.r. 36/2001 e dell'articolo 7 della l.r. 55/2008 fa soggiacere all'obbligo della relazione tecnico-finanziaria anche le proposte di legge di iniziativa consiliare. In ogni caso l'articolo 12 della l.r. 36/2001, già nella sua originaria versione, ha previsto la possibilità che il Presidente del Consiglio richieda alla Giunta una verifica sui contenuti delle relazioni tecnico finanziarie correlate a proposte di legge o a proposte di emendamento consiliari: in tal caso la Giunta è tenuta a provvedere entro 30 giorni dalla richiesta, nel caso di proposte di legge, e nel più breve termine tecnicamente possibile, nel caso di emendamenti.

Con dec.g.r. 24/2003 si è ulteriormente specificato che la stessa regola vale anche nel caso di richiesta di predisposizione di una relazione tecnica per le proposte di legge di iniziativa consiliare che ne fossero sprovviste, venendo così incontro alle esigenze dei consiglieri e degli uffici del Consiglio, tradizionalmente sprovvisti di adeguate competenze e strumenti per la stesura di una relazione accurata.

La prassi instauratasi per le proposte di legge di iniziativa consiliare ha previsto di attenersi a quanto previsto dalla l.r. 36/2001 (prima della sua modifica nel 2009), ovvero di prevedere la relazione tecnico finanziaria soltanto per le proposte di legge che prevedono minori entrate e per quelle di cui all'articolo 10, comma 1, lett. c). Alla luce della modifica dell'articolo 12 della l.r. 36/2001, si ritiene che tale prassi dovrà adeguarsi al nuovo contenuto della norma e che, pertanto, la relazione tecnico-finanziaria dovrà essere redatta anche per le proposte di legge di cui alla lett. b).

In considerazione dell'oggettiva impossibilità per gli uffici ed i consiglieri di produrre la metodologia della quantificazione della spesa nella qualità e quantità prodotta dagli uffici della Giunta, è stato previsto un unico documento di accompagnamento alla proposta di legge, redatto dal proponente, con il supporto eventuale della segreteria della Prima Commissione, che riunisce la relazione illustrativa e la relazione tecnico finanziaria, avente i seguenti contenuti⁴:

- ✓ enunciazione, anche sommaria, della questione che si intende affrontare e del come;
- ✓ cenni sul quadro normativo o socio economico pregresso;
- ✓ le ragioni per cui si intende affrontare la questione con una legge ex novo o di modifica della precedente normativa;
- ✓ l'indicazione della tipologia di spesa;
- ✓ gli oneri, anche di gestione, previsti e l'indicazione della/e UPB di riferimento,
- ✓ i dati e gli elementi in base ai quali è stato quantificato l'onere dell'intervento, oppure l'indicazione delle fonti e/o dei riferimenti presso i quali è possibile reperirli o analizzarli con maggiore profondità.

La Prima Commissione, cui venivano assegnati tutti gli atti che prevedono minori entrate o nuove o maggiori spese, nel corso della verifica della copertura finanziaria, poteva richiedere al proponente la quantificazione della spesa, se mancante, oppure una sua migliore definizione, se ritenuta carente: di fatto, poi, il supporto al proponente veniva fornito dalla segreteria della Prima Commissione, in collaborazione con i competenti uffici della Giunta. Successivamente, la segreteria della Prima Commissione richiedeva agli uffici della Giunta un parere in merito alla relazione e gli uffici di Giunta trasmettevano alla

⁴ Si riporta lo in allegato lo schema adottato in consiglio, così come rivisto dopo l'approvazione della l.r. 55/2008.

segreteria della Prima Commissione una tabella contenente le osservazioni in merito. Dall'esame delle suddette tabelle, si notano alcune osservazioni ricorrenti, che si ritiene opportuno riportare, in quanto ben esplicitano le difficoltà incontrate dai consiglieri e dagli uffici consiliari:

- caso a): la relazione non fornisce i criteri con cui è stata effettuata la quantificazione e la relativa congruità rispetto agli obiettivi (sempre presente!);
- caso b): erronea individuazione della tipologia di legge, in riferimento all'articolo 10, comma 1, lett. b) e c), per cui, nel caso di legge di tipo c) occorre indicare la copertura finanziaria anche per il secondo e terzo anno;
- caso c): previsione di osservatori/comitati/commissioni e simili in assenza di specifiche previsioni normative, per cui deve intendersi che agli stessi oltre a non spettare un compenso, non spetti neppure il rimborso spese;
- caso d): mancanza di disponibilità nella/e UPB indicata/e;
- caso e): previsione della spesa a carico del fondo speciale per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi, in assenza dell'inserimento della proposta di legge stessa nel relativo elenco e senza che si sia indicato il provvedimento – presente nell'elenco – cui vengono sottratti i fondi;
- caso f): generico rinvio alla legge di bilancio, senza indicazione degli stanziamenti di bilancio sui quali devono essere reperite le risorse;
- caso g): riduzione di stanziamenti di spesa di UPB, che in realtà non presentano la necessaria disponibilità, in quanto le risorse sono prenotate per la copertura di atti di programmazione.

Nella prassi, quando gli uffici di Giunta fornivano un parere negativo la Prima Commissione ha quasi sempre dato parere contrario alle proposte di legge.

In ogni caso, anche quando apparentemente le UPB presentano disponibilità di risorse, dalla Giunta si fa presente che le stesse servono per coprire l'attuazione delle politiche già predefinite al momento della costruzione del bilancio e da realizzarsi con le suddette risorse; le risorse stanziare sulle UPB, infatti, sono state quantificate sulla base dei fabbisogni determinati dalle leggi di spesa e dai programmi regionali vigenti.

Da queste ultime considerazioni appare in tutta la sua chiarezza l'impossibilità, in assenza di un accordo con il relativo assessore, di trovare una copertura alle proposte di legge di iniziativa consiliare: il bilancio viene costruito tenendo presenti tutta una serie di equilibri che fanno riferimento esclusivamente alle esigenze della Giunta ed il fondo speciale per il finanziamento dei nuovi provvedimenti legislativi contiene soltanto le proposte di legge degli assessori. L'unica altra via per trovare una copertura, nuove o maggiori entrate, non appare percorribile, anche alla luce delle politiche di invarianza fiscale perseguite dal governo regionale negli ultimi anni.

Non resta che una politica di mediazione fra proponente ed assessore, che spesso e volentieri porta allo stallo anche per le proposte di legge approvate in commissione all'unanimità.

Forse potrebbe essere utile prevedere in legge anche un fondo speciale per le proposte di legge di iniziativa consiliare, predeterminandone il tetto in sede di approvazione del bilancio, in modo da non svuotare di significato la potestà legislativa del Consiglio, prevedendo la sua gestione da parte dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio stesso, anche nell'ottica di una garanzia per le minoranze.

Un *escamotage* introdotto con la pdl 262/2008, divenuta poi legge regionale 9 febbraio 2010, n. 6 (Istituzione della giornata per un equo sviluppo), è stato quello di prevedere un'efficacia differita della norma, le cui disposizioni si applicano a partire dal 1° gennaio

2011, in modo tale da poter prevedere, nella norma finanziaria⁵, la copertura degli oneri con le risorse disponibili sulla relativa UPB dell'annualità 2011 del bilancio pluriennale 2010-2012: così facendo, si sono di fatto vincolate queste risorse, che dovranno necessariamente essere stanziare nel bilancio di previsione 2011.

Con l'inizio della IX legislatura il problema viene ancor più acuito, in considerazione del fatto che viene a mancare il filtro della Prima Commissione e che l'onere della verifica della copertura finanziaria delle leggi (e della verifica della relativa relazione tecnico finanziaria) passa alle commissioni competenti per materia, oltre alle funzioni di supporto ai consiglieri per la redazione della relazione tecnico-finanziaria. Gli uffici di supporto alle commissioni dovranno "inventarsi" un nuovo ruolo nel giro di poche settimane e questo potrebbe non giovare alla qualità della normazione, così tenacemente perseguita in Regione Toscana.

⁵ Si riporta di seguito l'articolo 4 della l.r. 6/2010

Art.4

Norma finanziaria

1. Alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati per l'anno 2011 in euro 50.000,00 si farà fronte con le risorse disponibili sulla UPB 122 "Cooperazione internazionale. Promozione della cultura della pace-Spese correnti" – annualità 2011 - del Bilancio pluriennale 2010-2012.
2. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con le leggi di bilancio.

ALLEGATO DI CUI ALLA NOTA 4

DOCUMENTAZIONE RELATIVA ALLA PROPOSTA DI LEGGE N. _____

(titolo della pdl)

(articolo 7 lr 55/2008, articolo 89 Reg. interno)

PARTE PRIMA (da compilare a cura del proponente)

Quadro A – Relazione illustrativa

Analoga alle attuali relazioni di accompagnamento

Quadro B – Relazione tecnico-finanziaria

solo per le proposte di legge di tipo c) e d)

1) Tipologia della proposta di legge

Indicare con una crocetta la categoria cui appartiene la proposta di legge:

- a) determina gli obiettivi da raggiungere e le procedure da seguire, definendo le caratteristiche dei relativi interventi regionali, rinviando ai successivi bilanci annuali e pluriennali la decisione in ordine alle risorse da destinare a tali finalità (**art. 10, comma 1, lett. a) L.R. 36/2001**)
- b) stabilisce direttamente l'ammontare della spesa da destinare a un certo intervento, previa disciplina dei profili di cui alla precedente lettera a), ovvero previo richiamo della disciplina di tali profili già prevista da altre leggi (**art. 10, comma 1, lett. b) L.R. 36/2001**)
- c) definisce l'attività e gli interventi regionali in modo tale da predeterminare indirettamente l'ammontare dei relativi stanziamenti, attraverso il riconoscimento a terzi del diritto ad ottenere prestazioni finanziarie o mediante la creazione di automatismi di spesa (**art. 10, comma 1, lett. c) L.R. 36/2001**)
- d) varia il gettito delle entrate (**art. 11, comma 1, e art. 12, comma 1, L.R. 36/2001**)

* * * *

2) Oneri previsti

- Complessivi Euro... nel triennio ...
- Articolazione per anno del bilancio pluriennale e per UPB

n. UPB	Anno 200	Anno 200	Anno 200	Totale

- spesa annua a regime: Euro _____
- oneri di gestione: _____

* * * *

3) Quantificazione dei costi:

(riportare i dati e gli elementi in base ai quali è stato quantificato l'intervento, oppure le fonti e/o i riferimenti presso i quali è possibile reperirli o analizzarli con più profondità)

.....
.....

Il Consigliere.....