

Deliberazione della Giunta Regionale 9 settembre 2013, n. 5-6331

**Obblighi di copertura finanziaria dei disegni di legge regionale. Contenuti della relazione tecnica ed approvazione della scheda relativa all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari.**

A relazione del Vicepresidente Pichetto Fratin e dell'Assessore Molinari:

Nell'arco degli ultimi anni la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi ripetutamente in ordine agli obblighi di copertura finanziaria delle leggi (anche regionali), tematica sempre più sensibile nel nostro ordinamento, provvedendo così a completare e consolidare quel compito di tutela e salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica che l'art. 81 Cost. non solo individua quale principio fondamentale ma, con la revisione dello stesso articolo e a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, implementa con un ulteriore parametro contabile imprescindibile: il pareggio di bilancio.

Ultimamente, inoltre, le rilevanti e puntuali azioni di riforma operate nell'ambito dell'ordinamento della finanza pubblica dovrebbero consentire di approntare maggiori strumenti di controllo e monitoraggio degli oneri finanziari collegati agli interventi legislativi, introducendo, nell'ottica di definire il giusto bilanciamento tra spese ed entrate, una nuova impostazione nella legislazione contabile orientata, non solo al rispetto della semplice legittimità formale, ma in misura sempre maggiore a criteri di sana gestione finanziaria e contabile e di corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Al riguardo la Corte Costituzionale ha, nelle sue reiterate pronunce in materia, sgomberato il campo da alcuni dubbi pregiudiziali e riaffermato una serie di principi inderogabili sul piano dell'ordinamento contabile:

- a) equilibrio di bilancio, già desumibile dal testo vigente dell'art. 81, quarto comma Cost., principio che opera direttamente prescindendo dall'esistenza di norme interposte;
- b) all'obbligo sopra previsto descritto non si sottraggono le norme regionali, incluse quelle delle regioni e province ad autonomia differenziata (principio ribadito dalla Corte in numerose sentenze a partire dal 1961);
- c) le disposizioni della legge 196/2009, in particolare l'art. 17, costituiscono regole specificative del principio di equilibrio del bilancio espresso dall'art. 81 quarto comma Cost.;
- d) la previsione di cui all'art. 17 della citata legge di contabilità in materia di copertura delle leggi di spesa, anche per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della medesima, trova applicazione anche per le leggi regionali;
- e) la disciplina di cui al citato art. 17 non comporta un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica;
- f) le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'espressa indicazione del relativo mezzo di copertura;
- g) tale copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale;
- h) la copertura di nuove spese deve, inoltre, essere ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare";
- i) solo per le spese continuative ricorrenti è consentita, per le Regioni, l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale, in coerenza con quanto previsto dall'art. 3, comma 1 del d.lgs. 76/2000;
- l) la copertura deve essere sempre valutata ex ante e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile;
- m) non può essere consentita la cd. copertura ex post, in quanto non corrisponde all'affermata congruità delle risorse impiegate per la specifica finalità dell'equilibrio;

- n) la tecnica di copertura esige un'analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità;
- o) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il rispetto dell'obbligo di copertura, dato che non si può assumere che, mancando nella legge ogni riferimento alla cosiddetta 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 nuovo maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di effetti finanziari si desume dall'effetto della legge e dal suo contenuto;
- p) l'art. 24 comma 1 della l. 196/2009 stabilisce che il principio di unità del bilancio, insieme a quelli di integrità ed universalità, costituisce profilo attuativo, o meglio specificativo, dell'art. 81 Cost.; pertanto è da ritenere in contrasto con detto parametro costituzionale la disposizione che dovesse istituire un vincolo di destinazione tra un'entrata di natura corrente ed una maggiore spesa afferente all'esercizio di competenza.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e l'individuazione dei relativi mezzi non può essere demandata agli organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost..

A tale panorama si aggiungono, nell'ambito di un più puntuale e esaustivo controllo esterno sulle autonomie territoriali, le forme di partecipazione della Corte dei Conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. A tal riguardo la stessa Corte dei Conti, nella logica di una coerente e più compiuta definizione dei controlli scaturenti dalle disposizioni sopra evidenziate, ha deliberato l'approvazione di un documento riguardante prime linee guida per le relazioni semestrali sulla tipologia di coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (Corte dei Conti, Sez. delle Autonomie, adunanza del 10 marzo 2013, prot. n. 10/SEZAUT/2013/INPR).

Il d.l. 174/2012 ha assegnato alle sezioni regionali di controllo della Corte il compito di predisporre per la legislazione regionale di spesa successiva al 1° gennaio 2013, una relazione a cadenza semestrale, definendo criteri e parametri tendenzialmente uniformi cui improntare il controllo medesimo e individuando le relative modalità di attivazione ed esecuzione delle iniziative di spesa presso i competenti organi di amministrazione regionale.

Pertanto, al fine di agevolare e consentire una verifica contabile congrua, appropriata ed equilibrata delle leggi regionali di spesa, risulta necessario allestire una documentazione tecnico-finanziaria da allegare alle proposte di legge, redatta a cura delle strutture regionali di volta in volta coinvolte nelle specifiche iniziative legislative e predisposta secondo le indicazioni della relazione tecnica di cui all'art. 17 della l. 196/2009. La relazione tecnica assume, pertanto, non solo un rilievo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri.

La verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali, estrinsecata per mezzo della relazione tecnica, deve necessariamente transitare attraverso tre distinte fasi di accertamento concernenti la morfologia giuridica degli oneri finanziari (richiamo alle tipologie di spese previste dall'art. 21, commi 5 ss. l. 196/2009), la loro quantificazione e l'individuazione delle risorse necessarie per garantire loro copertura finanziaria.

La relazione tecnica deve fornire tutti i dati e gli elementi necessari per una verifica della quantificazione e dell'adeguatezza della copertura in considerazione dei vincoli rappresentati dalle risorse a disposizione, avviando il procedimento di quantificazione e copertura degli oneri connessi alle nuove proposte di legge.

Come peraltro già evidenziato nella nota esplicativa (predisposta dalla Direzione Affari Istituzionali e Processo di Delega, prot. n. 17880/05 del 21 novembre 2001) a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 26 della l.r. 7/2001, la relazione tecnica diventa lo strumento principale di nuovo tale metodo attraverso l'indicazione degli obiettivi che il disegno di legge intende raggiungere, evidenziando le finalità a cui deve mirare l'intervento legislativo e che, attraverso la loro definizione è possibile verificare ex post, per una buona riuscita dell'azione normativa. Tale

dispositivo consente di precisare la quantità di risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi, le modalità e quindi l'impiego delle medesime con riferimento alle fonti finanziarie utilizzate.

E' quindi necessario una programmazione finanziaria che parta dalla ricerca delle fonti utilizzabili definendo le modalità di copertura finanziaria sia nel bilancio di previsione che nel pluriennale. Nella disposizione finanziaria dei disegni di legge la possibilità, per gli anni finanziari successivi, di provvedere in sede di predisposizione delle relative leggi di bilancio, nonché l'individuazione delle risorse finanziarie attraverso il rinvio alle modalità di cui all'articolo 8 della legge regionale 11 aprile 2001, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Piemonte) e dall'articolo 30 della legge regionale 4 marzo 2003, n. 2 (Legge finanziaria per l'anno 2003), non saranno più opzioni percorribili.

Al fine di agevolare le strutture regionali nella predisposizione della relazione tecnica dei disegni di legge regionali, che comportino nuovi o maggiori oneri, si rende opportuno fornire uno strumento omogeneo e di puntuale fattibilità, approvando una specifica scheda relativa all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari, allegata alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale.

La scheda partendo dall'analisi degli obiettivi dell'intervento dovrà far emergere, attraverso l'esame del contesto socio-economico, gli aspetti contabili e finanziari preponderanti in merito alla determinazione della totalità dei costi connessi con l'attuazione della proposta normativa nonché la definizione delle risorse e le ricadute finanziarie prodotte dall'atto sui successivi esercizi.

La compilazione della scheda, con l'ausilio delle singole voci riportate in essa, fornirà via via quei parametri e requisiti indispensabili per la costruzione della relazione tecnica, andando a definire in maniera riepilogativa ed analitica gli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione.

Pertanto, la relazione, redatta in termini di correttezza ed esaustività, verrà utilizzata dalle strutture regionali alle quali compete l'iniziativa legislativa, ed a seguito di un congruo periodo da dedicare all'illustrazione ed al commento delle specifiche sezioni contenute nella scheda ai referenti contabili e logistici nonché ad una sua prima sperimentazione; verrà assunta formalmente e considerata documento indispensabile a corredo del progetto normativo presentato. A partire dal 1° gennaio 2014 la redazione e la ricezione della relazione tecnica sulla copertura dei ddl, quale allegato essenziale ai progetti legislativi, saranno condizioni necessarie per la iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Esecutivo dei medesimi.

La scheda, suddivisa in 3 distinte sezioni, ha lo scopo di certificare il valore e la qualità dell'istruttoria compiuta sui testi normativi presentati, facendo emergere tutta una serie di informazioni e di indicatori tecnico-giuridici, organizzativi, socio-economici e contabili essenziali per la ammissibilità ed il prosieguo dell'intervento stesso.

In particolare, dopo una prima parte dedicata all'analisi delle esigenze che si intendono soddisfare ed all'identificazione dei destinatari dell'intervento, la sezione successiva è indirizzata ad estrinsecare non solo le finalità, ma a verificarne la loro razionalità sotto il profilo socio-economico, attraverso la valutazione degli aspetti di coerenza e compatibilità con la destinazione delle risorse e la rilevazione degli eventuali effetti di ricaduta immediata e collaterale anche in settori o ambiti differenti da quelli regolati dal provvedimento. L'ultima parte, rivolta all'analisi degli aspetti contabili e finanziari, ha lo scopo di far emergere i profili più marcatamente di carattere economico quali la quantificazione degli effetti finanziari, i limiti massimi della spesa prevista, la ripartizione temporale delle risorse necessarie alla copertura finanziaria nonché le modalità di copertura finanziaria e l'eventuale presenza della clausola di salvaguardia.

Infine, con riferimento a quanto sopra precisato ed alle disposizioni di cui agli artt. 17 e ss. della l. 196/2009, occorrerà estendere anche alle leggi regionali di spesa l'applicazione della cosiddetta clausola di salvaguardia, tesa a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali di spesa e garantire la corrispondenza, anche temporale, tra l'onere e la relativa copertura, attraverso

l'adozione di misure aggiuntive di riduzione di spesa o di aumenti di entrata nel caso in cui dovessero verificarsi scostamenti tra le previsioni e gli andamenti.

Tutto ciò premesso,

vista la scheda relativa all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari dei disegni di legge, allegata alla presente deliberazione per costituirne parte integrante e sostanziale (Allegato A);

la Giunta regionale, unanime,

*delibera*

- di approvare, per le motivazioni espresse in premessa, la scheda relativa all'analisi preliminare degli aspetti contabili e finanziari, allegata al presente provvedimento per farne parte integrante e sostanziale;

- di precisare che, a seguito di un congruo periodo da dedicare alla formazione dei referenti contabili e legistici e ad una sua prima sperimentazione, a partire dal 1° gennaio 2014, la compilazione della suddetta scheda e la predisposizione della conseguente relazione tecnica, articolata ai sensi dell'art. 17 l. 196/2009 e delle indicazioni stabilite nel presente provvedimento, diventano condizioni di procedibilità per la presentazione dei disegni di legge regionale che configurano nuove o maggiori spese e documenti indispensabili a corredo del progetto normativo presentato al fine della sua iscrizione all'ordine del giorno dei lavori dell'Esecutivo;

- di riconoscere i principi individuati dalla Corte Cost. in materia di finanza pubblica ed evidenziati nelle premesse al presente provvedimento, quali presupposti inderogabili nell'attività di analisi e di redazione delle disposizioni regionali che comportano nuove o maggiori spese per l'Amministrazione.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi dell'art. 61 dello Statuto e dell'art. 5 della legge regionale 22/2010.

(omissis)

Allegato

## ALLEGATO A

### **ANALISI PRELIMINARE DEGLI ASPETTI CONTABILI E FINANZIARI DEI DISEGNI DI LEGGE REGIONALE**

#### **1. INDIVIDUAZIONE DELL'OGGETTO E DELLE FINALITÀ DEL D.D.L.:**

#### **2. ANALISI DEGLI OBIETTIVI DELL'INTERVENTO**

- a) Quali esigenze della collettività si intende soddisfare
- b) Quali sono i destinatari, diretti e indiretti, della proposta normativa
- c) In quale modo il d.d.l intende perseguire gli obiettivi

#### **2.1. Esame del contesto socio-economico:**

- a) Verificare la razionalità degli obiettivi sotto il profilo-economico
- b) Indicare se il perseguimento degli obiettivi previsti può produrre effetti collaterali anche in settori o ambiti diversi da quelli disciplinati dal d.d.l
- c) Valutare, attraverso la predisposizione del d.d.l., la necessità di fornire un quadro normativo certo al fine di disciplinare nuove realtà socio-economiche
- d) Rilevare la ricaduta degli effetti economici della proposta normativa, evidenziando gli aspetti in ambito economico sui quali la proposta normativa può incidere
- e) Verificare l'adeguatezza degli effetti economici prefigurati in relazione agli obiettivi
- f) Analizzare la coerenza e la compatibilità finanziaria degli obiettivi con la destinazione delle risorse

#### **3. ANALISI DEGLI ASPETTI CONTABILI: RELAZIONE TECNICA SULLA COPERTURA FINANZIARIA DEI DISEGNI DI LEGGE REGIONALE**

*La quantificazione degli effetti finanziari (e relativi calcoli) deve essere eseguita separatamente per ciascuna disposizione del testo normativo proposto.*

- a) Descrivere sinteticamente l'articolo nel quale si prevede **la spesa** connessa all'attuazione della proposta normativa (*morfologia della spesa*)
- b) Indicare se la disposizione comporta oneri solo come **limite massimo di spesa**. Nel caso di risposta negativa, dovrà essere compilata la clausola di salvaguardia di cui al punto g).

c) Definire ed indicare la **quantificazione degli effetti finanziari** (*vanno indicati tutti i passi logico-matematici che hanno portato alla definizione degli effetti finanziari diretti ed indiretti. Nel caso in cui ciò richieda una esposizione particolarmente articolata, si potrà rinviare ad una apposita appendice*)

- dati e parametri utilizzati per la quantificazione e relative fonti;
- metodologia di calcolo (stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici);
- altre modalità di quantificazione e di valutazione.

d) Individuare la **ripartizione temporale** delle risorse necessarie alla **copertura finanziaria** (*valutazione 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, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio*)

e) Elencare le **modalità di copertura finanziaria**:

- *mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale (restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo di accantonamenti destinati a particolari finalità);*
- *mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata);*
- *mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale);*
- *mediante altre modalità (da specificare)*

f) Attestare che la quantificazione e la copertura finanziaria sopra elencata risponde ai **requisiti** di: credibilità, non arbitrarietà nè irrazionalità, equilibrato rapporto con la spesa che si intenda effettuare in esercizi futuri, prudenza, affidabilità e appropriatezza. Attestare altresì che non sia previsto alcun **rinvio** ad altra fonte sia pure legislativa, così che onere e copertura sono necessariamente contestuali (*cd. principio della autosufficienza della legge di spesa*)

g) Inserire una (eventuale) **clausola di salvaguardia** della legge (*per apprestare mezzi di copertura aggiuntivi in caso di andamenti divergenti tra oneri e relative coperture*)