

Deliberazione della Giunta Regionale 22 gennaio 2021, n. 1-2782

Modifiche e integrazioni alla D.G.R. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell’allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura. Revoca della D.G.R. n. 5-6331 del 9 settembre 2013”.

A relazione dell'Assessore Tronzano:

Premesso che:

con la D.G.R. n. 1-6667 del 29 marzo 2018 si è provveduto ad approvare il nuovo flusso procedurale per la quantificazione degli oneri finanziari e per la definizione della relativa tipologia di copertura inerente le leggi regionali, comprensivo del modello di relazione tecnico-finanziaria, del modello di emendamento e della scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti;

con il medesimo provvedimento si è stabilito inoltre che, come condizione di ricevibilità da parte della Direzione della Giunta Regionale ed ai fini della successiva approvazione da parte della Giunta regionale, per l’adozione dei disegni di legge è necessario allegare il parere preventivo ed obbligatorio della Direzione Risorse Finanziarie e Patrimonio, ad attestazione della regolarità e correttezza dell’azione contabile, nonché la relazione tecnico - finanziaria contenente un’analisi dettagliata dei singoli articoli, finalizzata a far emergere la quantificazione degli oneri specifici e l’identificazione della relativa copertura.

Preso atto che:

la Relazione annuale della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per il Piemonte- relativa alle leggi pubblicate nell’anno precedente (2019) (deliberazione del 6 agosto 2020 n.95/2020/RQ), nel paragrafo sulle considerazioni finali, pur esprimendo nel complesso un giudizio positivo sul flusso procedurale adottato dagli uffici del Consiglio e della Giunta, alla luce dei considerevoli miglioramenti apportati alla definizione e chiarezza dell’impianto contabile regionale con l’adozione ed il costante utilizzo dei nuovi strumenti di controllo e verifica finanziaria, ha sottolineato come ancora alcuni aspetti critici non siano del tutto risolti e necessitino di un ulteriore approfondimento e valutazione.

Considerato, in particolare, che nella relazione citata, viene ribadita la necessità che la copertura degli oneri sia individuata dal medesimo provvedimento che introduce la spesa, anche nel caso in cui gli oneri siano indeterminati o non compiutamente quantificati, non ritenendo sufficiente il mero rinvio alla missione e programma del bilancio.

Considerato, altresì, che viene raccomandata un’integrazione della relazione tecnico-finanziaria che evidenzi l’effettiva esistenza di risorse disponibili, con la specificazione dei capitoli di bilancio che presentano un’eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro sopravvenuta eccedenza rispetto alle previsioni iniziali e gli eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi.

Rilevato che, in merito ai criteri di quantificazione della spesa, viene richiamata la necessità che la relazione tecnico-finanziaria contenga una maggiore giustificazione ed una più dettagliata motivazione della quantificazione dei costi individuati nel rispetto dei requisiti di credibilità, non arbitrarietà ed appropriatezza.

Valutato, pertanto, che:

un primo e rilevante correttivo da mettere in atto per fornire un concreto riscontro alle criticità evidenziate e migliorare il flusso procedurale, anche alla luce delle esperienze maturate sul campo in questi anni con l'adozione e l'effettiva applicazione degli strumenti previsti dalla citata deliberazione, è rappresentato dalla necessità di introdurre alcune sostanziali modifiche e integrazioni al flusso condiviso tra Giunta e Consiglio, al fine di assicurare una dettagliata quantificazione della spesa e individuare una copertura degli oneri previsti nei disegni di legge in itinere più trasparente, efficace e verificata anche alla luce dei suggerimenti proposti dalla Corte dei Conti;

un ulteriore aiuto al miglioramento degli strumenti finanziari a corredo dei progetti di legge è rappresentato, inoltre, dall'adozione di dettagliate linee guida che consentano una compilazione univoca, più accurata e particolareggiata della relazione finanziaria.

Considerata, pertanto, la necessità di intervenire sulla D.G.R. n. 1-6667 del 29.3.2018, provvedendo a modificare e integrare l'allegato 1, relativo alla relazione tecnico-finanziaria, con una diversa formulazione diretta ad implementare le specifiche sezioni con ulteriori voci di valutazione contabile e descrizione di elementi informativi in ordine al contesto finanziario, introducendo dettagliate linee guida per la redazione della scheda medesima che consentano una maggiore uniformità della relazione ed una più accurata verifica e valutazione in merito alla presenza di oneri, dei relativi stanziamenti e delle coperture predisposte dall'Amministrazione, il cui testo riformato è allegato sub 1 alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale.

Dato atto che, in particolare, le modifiche proposte all'Allegato 1 sono mirate a:

- introdurre dettagliate specificazioni in merito ai concetti di neutralità ed invarianza, al fine di guidare al corretto utilizzo dei termini ed evitare l'occultamento di oneri indiretti (parte B e parte D);
- introdurre elementi descrittivi più chiari e precisi in ordine alla qualificazione della spesa (parte C);
- introdurre elementi descrittivi più chiari e precisi in ordine alla quantificazione della spesa (parte B);
- introdurre elementi descrittivi più chiari e precisi in ordine alle modalità di copertura della spesa (parte C).

Dato atto inoltre che, nella parte finale l'Allegato 1 viene corredato di dettagliate linee guida finalizzate a guidare i proponenti nella compilazione del modello, precisando il significato dei concetti giuridici e contabili utilizzati, fungendo anche da istruzioni compilative per agevolare la predisposizione delle relazioni tecnico finanziarie a corredo dei progetti e dei disegni di legge e degli emendamenti, nonché necessarie per l'evoluzione del testo di legge nelle varie fasi del procedimento legislativo, secondo quanto previsto dalla Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale 15 marzo 2018, n. 60 "Approvazione del flusso procedurale relativo alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura" e dall'analoga Deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018 n. 1-6667.

Dato atto che i provvedimenti legislativi che compongono la manovra di bilancio regionale previsti dall'ordinamento regionale e proposti dalla Giunta non necessitano di scheda tecnico-finanziaria e parere contabile dal momento che sono redatti dalla Direzione competente in materia e già certificati alla fonte in merito ai loro profili finanziari, economici e contabili.

Preso atto che con apposito provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 202/2020 del 29.12.2020 si è provveduto ad approvare analoghe modifiche e integrazioni al flusso procedurale;

visto il D.lgs. 118/2011;

visto l'articolo 1, commi 2 e 8, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, relativo alle verifiche delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti in merito alle tipologie delle coperture finanziarie delle leggi regionali approvate;

visti gli artt. 62, 69 e 70 dello Statuto;

vista la D.G.R. n. 1-6667 del 29.3.2018.

Dato atto che il presente provvedimento non comporta oneri per il bilancio regionale.

Attestata la regolarità amministrativa del presente atto ai sensi della D.G.R. n. 1-4046 del 17.10.2016.

Tutto ciò premesso e considerato, la Giunta regionale, a voti unanimi espressi nelle forme di legge

delibera

- di approvare le modifiche e integrazioni all'Allegato 1 dell'allegato A) della D.G.R. n. 1-666 del 29 marzo 2018 relative al flusso procedurale per la quantificazione degli oneri finanziari e per la definizione della relativa tipologia di copertura inerente alle leggi regionali, comprensivo delle "Linee guida" per la predisposizione della relazione tecnico-finanziaria a corredo dei progetti e dei disegni di legge e per gli emendamenti, il cui testo riformato è allegato sub 1 alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale;

- di allegare alla presente deliberazione, per farne parte integrante e sostanziale, l'allegato A della D.G.R. n. 1-6667 del 29 marzo 2018, unitamente all'allegato 1, come integrato e modificato con il presente provvedimento, ed agli allegati 2 e 3, non modificati, al fine di disporre di un testo coordinato ed aggiornato dell'intero flusso procedurale e della relativa modulistica;

- di dare atto che i provvedimenti legislativi che compongono la manovra di bilancio regionale previsti dall'ordinamento regionale e proposti dalla Giunta non necessitano di scheda tecnico-finanziaria e parere contabile;

- di dare atto che il presente provvedimento non comporta oneri per il bilancio regionale.

La presente deliberazione sarà pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte ai sensi degli artt. 61 dello Statuto e 5 della l.r. 22/2010.

(omissis)

Allegato

ALLEGATO 1

Deliberazione Ufficio di Presidenza n. 60/2018 e Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-6667/2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura”.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA PROPOSTA O DISEGNO DI LEGGE REGIONALE

(ai sensi dell'articolo 69 Statuto, articolo 82 Regolamento interno)

PARTE A

Indicazioni relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l'iniziativa legislativa.

Proposta di legge /Disegno di legge n. _____

PRIMO/A FIRMATARIO/A PDL _____

TITOLO _____

PARTE B

DESCRIZIONE ELEMENTI INFORMATIVI IN ORDINE AL CONTESTO FINANZIARIO E INDICAZIONI SULLA PRESENZA DI ONERI FINANZIARI (DIRETTI/INDIRETTI) DERIVANTI DAL PROGETTO DI LEGGE E RELATIVA QUANTIFICAZIONE.

A livello operativo la fase di quantificazione dell'onere va affrontata procedendo articolo per articolo, verificando ogni singolo comma da cui possano derivare oneri finanziari presunti (diretti/indiretti) come conseguenza derivante dall'attuazione del progetto di legge.

Le indicazioni da seguire per la compilazione dei vari campi della **PARTE B** sono i seguenti:

- nel caso si rilevino oneri diretti o indiretti derivanti dall'applicazione della singola disposizione, alla voce "**PRESENZA ONERI S/N**", occorre segnalare la presenza dell'onere accanto al numero dell'articolo e del comma a cui si ricollega la presenza dell'onere;
- è necessario procedere alla "quantificazione" e "qualificazione" di tale onere, inserendo alla voce "**STIMA ONERI (PER SPESA CORRENTE E SPESA IN CONTO CAPITALE)**" l'importo dell'onere stimato;
- accanto alla voce "**DATI - CRITERI – METODI UTILIZZATI PER LA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**", descrivere le modalità e i criteri presi quale riferimento per la stima dell'onere in oggetto;
- in fondo alla tabella inserire il totale degli oneri stimati;
- si ricorda che per gli articoli di cui si presume l'assenza dell'onere diretto o indiretto, come conseguenza dell'applicazione di tale disposizione, in base all'articolo 17, comma 6 bis della legge 196/2009, *"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"*.
- E' necessario pertanto indicare che si è in presenza di una situazione di:
 - "**neutralità finanziaria**", quando dal contenuto di disposizione si ritiene che non si verifichi nessun effetto finanziario in termini di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate, andando a motivare per quali ragioni si considera neutrale tale disposizione;
 - "**invarianza finanziaria**", quando, pur in presenza di un onere stimato, allo stesso si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già presenti e disciplinate nell'ordinamento regionale, indicando dove vengono rinvenute le risorse necessarie a fronteggiare nuovi adempimenti introdotti dalla disposizione legislativa in esame.

PARTE C

INDICAZIONE SULLA TIPOLOGIA DI COPERTURA DELLA SPESA IN RELAZIONE AGLI ONERI QUANTIFICATI

Articolo (n.b. una scheda per ciascun articolo)

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA SPESA

TIPOLOGIA SPESA (croceettare la scelta)			
spesa corrente		obbligatoria	
spesa in conto capitale		non obbligatoria	
annuale		rimodulabile	
pluriennale		non rimodulabile	
ricorrenti (o continuative)		spesa permanente	
non ricorrenti (o non continuative)		spesa una tantum	

STANZIAMENTO E RIFERIMENTI CONTABILI (nel triennio considerato dal bilancio di previsione finanziario)			
capitolo	missione programma	importo	anno
	__.*__		
	__.*__		
	__.*__		
	__.*__		
	__.*__		

ULTERIORE PREVISIONE SPESA (se si prevedono annualità specifiche che terminano oltre il triennio considerato dal bilancio di previsione finanziario)			
capitolo	missione programma	importo	anno
	__.*__		
	__.*__		

MODALITÀ DI COPERTURA DELLA SPESA
(Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”)

<p>Mediante utilizzo accantonamenti presenti in fondi speciali (di parte corrente e di parte capitale)</p>	<p>Indicare il Fondo speciale e la missione e programma utilizzati per la copertura sia per la parte in spesa corrente che per quella in conto capitale</p>	<p>Importo</p>
<p>Mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente</p>	<p>Indicare gli estremi della modifica</p>	<p>Importo</p>
<p>Mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa" (Corte costituzionale sentenza n. 115/2012). Occorre inoltre un'espressa esplicitazione che dia conto sia della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (che presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non l'abbiano esaurita), sia delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), sia del fatto che su tali risorse non gravino altri oneri derivanti da altre leggi già approvate. Se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo</p>	<p>indicare missione e programma utilizzati per la copertura per la quale viene operata la riduzione e la missione e il programma di destinazione delle risorse.</p>	<p>Importo</p>

"storno", e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare il precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno" (Corte costituzionale sentenza n. 30/1959).		
Altre modalità di copertura	estremi della provenienza delle risorse	importo
Mediante modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate (esclusa possibilità di dare copertura a oneri di parte corrente con utilizzo proventi da entrate in conto capitale)	Indicare per le nuove o maggiori entrate da utilizzare a copertura della spesa indicata nella Sezione A) Titolo Tipologia dell'entrata	importo
In caso di disposizioni che prevedono minori entrate	indicare idonea copertura finanziaria compensativa	importo

PARTE D

CASI DI NEUTRALITA' E/O INVARIANZA FINANZIARIA DEL PROGETTO DI LEGGE

Nel caso in cui si presuma che attraverso le misure introdotte dal progetto di legge in questione non vi sia insorgenza di oneri "occulti" (nuovi o maggiori oneri diretti/indiretti) e che pertanto nella Sezione 2) non vengano quantificati oneri finanziari, è necessario comunque introdurre nel testo del progetto di legge un apposito articolo contenente la clausola di neutralità o di invarianza finanziaria, corredata da idonei dati ed elementi atti a motivarne tale circostanza.

Sarà inoltre necessario integrare la Relazione tecnico finanziaria riportando la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza finanziaria degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio.

Si precisa inoltre che, ai fini di un'attestazione di neutralità o invarianza finanziaria di un progetto di legge, non opera il metodo della c.d. "compensazione" tra la previsione di risparmi di spesa e l'insorgenza di nuovi oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel progetto di legge in questione, poiché anche in tal caso per il nuovo onere dev'essere correttamente effettuata la stima e indicata la relativa copertura.

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLA RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA

PARTE A

Indicazioni relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l'iniziativa legislativa.

La Relazione tecnico finanziaria deve fornire tutti gli elementi e i dati necessari, da un lato alla verifica della quantificazione della spesa, dall'altro all'adeguatezza dell'impiego di risorse finanziarie finalizzate a dare copertura finanziaria alle disposizioni contenute nel provvedimento legislativo in esame, essa rappresenta pertanto un documento illustrativo fondamentale per illustrare le modalità e dei criteri posti alla base del rispetto del parametro costituzionale applicato alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

La PARTE A della presente relazione tecnico finanziaria riguarda pertanto la parte introduttiva del provvedimento legislativo, nella quale occorre compilare i campi relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l'iniziativa legislativa.

PARTE B

Sulla presenza di oneri finanziari presunti (diretti/indiretti) derivanti dal progetto di legge e relativa quantificazione sommaria.

Riguarda la fase di quantificazione dell'onere finanziario associato al provvedimento legislativo in esame, finalizzata a fornire la valutazione sull'ammontare di nuovi o maggiori spese, ovvero di minori entrate derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di finanza pubblica a livello regionale. Tale valutazione è inoltre indispensabile alla individuazione dell'esatta distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio finanziario del bilancio regionale.

ALCUNI POSSIBILI CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI FINANZIARI

I criteri di quantificazione e di qualificazione della spesa possono essere molteplici, a seconda del tipo di intervento e dall'ambito e settore in cui l'onere si colloca. Solo con finalità esemplificative si riportano alcuni criteri finalizzati alla quantificazione dell'onere finanziario indotto da una disposizione legislativa. Si raccomanda di **evitare il criterio della spesa storica** come unico riferimento della stima degli oneri, in quanto gli stessi vanno valutati ed aggiornati alle nuove disposizioni di legge introdotte dal provvedimento cui la relazione tecnico finanziaria si riferisce.

1. **Criterio di costo medio unitario:** consiste nell'esatta determinazione dell'onere partendo dal prezzo unitario del bene o del servizio reperibile in quel dato momento su mercato. E' necessario pertanto fare riferimenti a listini, prezziari, indicatore di costo.

Es. postazione informatica. Costo medio unitario 1000 euro. Acquisto di 10 postazioni informatiche 10.000 euro.

2. **Criterio della stima parametrica:** in assenza di elementi che consentano l'esatta determinazione della spesa indotta dalla presenza dell'onere, utilizzare, per quanto compatibile e assimilabile, una precedente iniziativa già espletata all'interno della stessa amministrazione regionale (o in altre regioni), che consenta di assumere quale parametro di quantificazione degli oneri la spesa sostenuta per tale attività, analizzando quali sono state le singole voci di spesa e la platea dei destinatari, aggiornando l'insieme dei dati disponibili alla disposizione per la quale è in atto la fase di quantificazione degli oneri. Ovviamente occorre esplicitare tutti i dati che consentano di verificare la congruità degli elementi assunti quale base di calcolo per addivenire alla quantificazione dell'onere.

Es. Organizzazione di un Convegno.

- Numero dei partecipanti;
- numero opuscoli informativi del convegno e costo unitario del singolo opuscolo;
- pubblicizzazione del convegno sui mass media, acquisto spazi pubblicitari;
- pubblicazione Relazione dell'evento, numero di copie e costo di riproduzione della singola copia;
- costo di affitto della sala in cui si tiene il convegno;
- costo per installazione supporti multimediali;
- Totale costo relativo all'organizzazione del convegno.

3. **Criterio basato su stime economiche e statistiche** (e calcoli matematici): quando la tipologia dell'onere consente una quantificazione prudenziale dello stesso mediante l'utilizzo di dati statistici in possesso all'amministrazione su di un tema specifico.

Si segnala che la Corte costituzionale con Sentenza n. 26/2013, vieta espressamente stime effettuate in modo "apodittico" (nel senso di non dimostrabile), poiché tale modalità, se autorizzata con legge produrrebbe la violazione del principio della copertura, stabilendo pertanto che quantificazione non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici.

Es. interventi a sostegno vittime di violenza di genere. Nel corso dell'anno precedente, gli interventi hanno riguardato una platea di (numero soggetti), l'oggetto dell'intervento ha riguardato il patrocinio legale di tali soggetti per un costo di (spesa totale nell'anno di riferimento). Si stima prudenzialmente a livello statistico che nel corso dell'anno e per il triennio di riferimento del bilancio regionale la spesa complessiva possa essere di..... euro.

PARTE C

In base alla Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”, articolo 17 le modalità di copertura degli oneri finanziari sono così riassumibili:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18...;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente...;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa...;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate...;

La Corte dei Conti – Sezione regionale per il Piemonte, ribadisce che non è sufficiente la sola indicazione della Missione e del Programma di spesa per garantire la dimostrazione della effettiva copertura degli oneri finanziari indicati nel provvedimento, occorre bensì *“evidenziare l’effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli, che presentano un’eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro sopravvenienza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa), eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi...”*.

PARTE D

Casi di neutralità o invarianza finanziaria

CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ FINANZIARIA

Per i provvedimenti corredati da clausole di neutralità finanziaria, intesa come **assenza totale di oneri** derivanti dall'applicazione della legge, la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di bilancio anche attraverso l'indicazione delle risorse presenti in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori.

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

Nei provvedimenti legislativi che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, il proponente deve indicare nella relazione illustrativa gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi d'invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. Oltre a tale adempimento è necessario l'inserimento nel provvedimento legislativo un apposito articolo che attesti l'invarianza della spesa.

La Corte costituzionale, con Sentenza n. 115/2012, ha affermato che, "qualora la nuova spesa si ritenga sostenibile mediante somme già allocate in una partita di bilancio, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile". L'obiettivo perseguito è identico: la tutela degli equilibri della finanza pubblica ciò che differisce è lo strumento utilizzato per raggiungerlo.

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA SPESA:

SPESE CORRENTI si intendono il complesso delle spese destinate a finanziare la gestione ordinaria delle attività dell'amministrazione pubblica.

SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento) si intendono il complesso delle spese destinate a finanziare opere pubbliche e beni immobili che producono benefici ripetuti nel tempo per l'amministrazione pubblica che li pone in essere.

Tra queste vi rientrano:

- le spese per investimenti, sia diretti che indiretti (attuati questi ultimi mediante assegnazioni di fondi ad altri soggetti);
- le spese per l'acquisizione di partecipazioni, azioni, per conferimenti e per concessioni di crediti per finalità produttive.

SPESE OBBLIGATORIE

Si tratta di spese cui corrispondono, normalmente, diritti soggettivi dei destinatari e, pertanto, la legge che le introduce si limita a prevederne, al momento della fase di quantificazione, il possibile ammontare (**c.d. previsione di spesa**). (è il caso in cui la spesa può essere solo stimata, es. pagamento stipendi). Per tali spese viene in soccorso il Fondo di riserva previsto dall'articolo 48, comma 1 lettera a) d. lgs. 118/2011:

Art. 48 Fondi di riserva

1. Nel bilancio regionale sono iscritti:

- a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa;

SPESA NON OBBLIGATORIA

Si tratta di spese che di norma la legge ne predetermina l'importo e la durata massima (**c.d. autorizzazione di spesa**). (è il caso in cui la quantificazione funge da "tetto di spesa", inteso come limite massimo di stanziamento per ciascun esercizio, superato il quale si determina un'automatica cessazione dell'efficacia della legge, senza che sia necessario un intervento di rango legislativo ulteriore. L'effetto resta sospeso fino a quando non si provveda al rifinanziamento di tale legge.

SPESE RIMODULABILI

Le spese rimodulabili si dividono in:

- a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

SPESE NON RIMODULABILI (spese inderogabili)

Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le spese non rimodulabili sono definite

anche «oneri inderogabili» tra i quali rientrano le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

SPESA PLURIENNALE

Per le spese pluriennali, "aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo" (Corte cost. sentenza n. 26/2013), deve essere sempre indicato l'ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, comma 2, d.lgs. 118/2011).

Si intendono spese 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.

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.

SPESE CONTINUATIVE O RICORRENTI si intendono spese caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari.

Per le spese ricorrenti o continuative, cioè caratterizzate da "una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari" (Corte cost. sentenza n. 26/2013), la disciplina è differenziata a seconda che abbiano o meno carattere obbligatorio:

- nel primo caso (spese obbligatorie) deve essere quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicato l'onere a regime:
- nel secondo caso (spese non obbligatorie) la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio (art. 38, comma 1, d.lgs. 118/2011).

Si è in presenza sostanzialmente di un'indicazione di carattere programmatico che trova la sua fonte nella legge regionale di autorizzazione alla spesa cui dar corso nei limiti in cui l'amministrazione decida, esercizio per esercizio, di destinare risorse ad una data missione a ad uno specifico programma.

Mentre quando le spese a cui si fa riferimento hanno natura obbligatoria, occorre quantificare l'onere annuale poiché esiste il vincolo inderogabile sul bilancio di iscrivere un predeterminato ammontare di risorse da destinare alla copertura di tali spese.

SPESE UNA TANTUM

Si intende l'attuazione di un intervento o servizio non a carattere pluriennale con copertura finanziaria a carico del solo bilancio corrente.

FLUSSO PROCEDURALE PER LA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI FINANZIARI DELLE LEGGI REGIONALI E LA DEFINIZIONE DELLA RELATIVA TIPOLOGIA DI COPERTURA

Il flusso procedurale per le fasi di quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e di definizione della relativa tipologia di copertura si sviluppa attraverso le fasi sotto descritte.

A.1) Adozione dei disegni di legge da parte della Giunta regionale

Il flusso procedurale relativo alla **adozione dei disegni di legge** regionali che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate ed in merito alla necessaria quantificazione e copertura degli oneri finanziari che gli stessi implicano, si articola nelle fasi di seguito delineate.

Al fine di rafforzare la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione contabile, il testo del disegno di legge deve essere trasmesso alla Direzione Affari Istituzionali e Avvocatura – Settore Attività Legislativa e Consulenza giuridica - a cura della Direzione regionale proponente, per l'avvio dell'iter presso la Giunta regionale (distribuzione e successiva approvazione), già provvisto del **preventivo parere obbligatorio** della Direzione Risorse finanziarie e patrimonio – Settore Programmazione macroeconomica, Bilancio e statistica - e corredato della **relazione tecnico-finanziaria** redatta secondo il modello di cui all'allegato 1, in modo puntuale ed esaustivo in riferimento alle singole voci ivi previste, nonchè **validata e vistata** dalla medesima Direzione proponente.

Il controllo strutturale e tecnico-contabile svolto dalla Direzione competente ha lo scopo di evidenziare le modalità per l'accertamento dei risultati economici, finanziari e di efficienza da raggiungere nell'attuazione dei servizi, dei programmi e dei progetti posti dall'intervento normativo in relazione alle competenze, procedendo alla valutazione degli effetti finanziari e della loro puntuale applicazione contabile e garantendo, altresì, forme di controllo di natura gestionale e strategica volte al potenziamento degli strumenti di salvaguardia degli equilibri economico-finanziari.

La presentazione del parere e della scheda tecnico-finanziaria adeguatamente validata dalla Direzione Risorse finanziarie e patrimonio – Settore Programmazione macroeconomica, Bilancio e statistica - allegati al disegno di legge in itinere, rappresenta **condizione necessaria per la ricevibilità del provvedimento** presso la Giunta regionale e per la sua **successiva approvazione**.

La Direzione Affari Istituzionali e Avvocatura – Settore Attività Legislativa e Consulenza giuridica, a seguito della verifica svolta per quanto di competenza e dell'approvazione del ddl nella seduta della Giunta regionale, provvederà ad inviare

in formato elettronico al Presidente del Consiglio regionale il provvedimento adottato, comprensivo del parere e della scheda sopraccitati.

A.2) Predisposizione delle proposte di legge di iniziativa consiliare

Il primo firmatario o la prima firmataria di ciascuna **proposta di legge** di iniziativa consiliare sono tenuti a predisporre, a corredo dell'articolato, oltre alla relazione descrittiva del provvedimento, una **relazione tecnico finanziaria** redatta secondo il modello di cui all'allegato 1, che contiene, seppure in maniera indicativa, **i dati e i metodi di quantificazione della spesa e delle relative modalità di copertura**. Ai fini della predisposizione della relazione tecnico finanziaria e dell'eventuale norma finanziaria, laddove necessaria, il primo firmatario o la prima firmataria possono avvalersi dell'apporto tecnico del Settore studi documentazione e supporto giuridico-legale, anche con eventuale confronto con la struttura del Consiglio regionale competente.

B) Presentazione e assegnazione del progetto di legge

Ai fini della **presentazione** dei disegni di legge e delle proposte di legge e della successiva **assegnazione** da parte del Presidente del Consiglio regionale, la sussistenza della relazione tecnico finanziaria redatta secondo il modello di cui all'allegato 1 costituisce **condizione di ricevibilità ed ammissibilità**, ai sensi dell'articolo 82 del Regolamento interno del Consiglio regionale.

Nel caso di eventuale **assenza o invarianza di impatti finanziari** a carico del bilancio regionale legati al progetto di legge, la relazione tecnico-finanziaria esplicita gli elementi che giustificano l'introduzione della **clausola di neutralità o di invarianza**.

C) Esame in Commissione

1) Programmazione dei lavori

Le proposte di legge e i disegni di legge inseriti dalla Conferenza delle e dei Presidenti dei Gruppi consiliari **nella programmazione dei lavori**, di cui all'articolo 13 del Regolamento interno del Consiglio regionale, vengono esaminati dalla struttura competente del Consiglio regionale.

Qualora, a seguito di tale istruttoria si ravvisi la **necessità di integrazione o approfondimenti**, la **Presidenza della Commissione consiliare referente**, sentita la Vicepresidenza, **li richiede alla Direzione della Giunta regionale competente per materia**, fissando un **termine** che tenga conto della calendarizzazione dell'esame del provvedimento.

Tale richiesta è altresì inviata per conoscenza alla Direzione Risorse finanziarie e Patrimonio e alla Direzione Affari istituzionali e Avvocatura della Giunta regionale.

Nel caso in cui gli elementi integrativi o gli approfondimenti richiesti non pervengano entro il termine stabilito, la Presidenza della Commissione consiliare referente ne dà segnalazione alla Presidenza del Consiglio regionale, per successiva opportuna informazione alla Conferenza delle e dei Presidenti dei Gruppi consiliari.

2) Verifica della quantificazione degli oneri e delle tipologie di copertura finanziaria del progetto di legge

Per la **presentazione in Commissione degli emendamenti**, sia della Giunta regionale sia di iniziativa consiliare, viene utilizzato il **modello di cui all'allegato 2**. Per la presentazione degli emendamenti di iniziativa consiliare, il primo firmatario o la prima firmataria possono avvalersi dell'apporto tecnico del Settore studi documentazione e supporto giuridico-legale, anche con eventuale confronto con la struttura del Consiglio regionale competente per gli aspetti finanziari.

Nel corso dell'esame del provvedimento nella Commissione referente, la struttura competente del Consiglio regionale si raccorda con la Direzione della Giunta regionale competente per materia, nonché con le direzioni Risorse finanziarie e Patrimonio e Affari istituzionali e Avvocatura, al fine di predisporre una apposita **scheda**, redatta secondo il **modello di cui all'allegato 3**, finalizzata alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura in base all'evoluzione del testo a seguito degli emendamenti approvati.

La **Commissione Bilancio esprime il proprio parere sulla norma finanziaria**, utilizzando, quale documento istruttorio la **scheda** di cui all'allegato 3, che **costituisce allegato al parere espresso**.

Anche in caso di **assenza o invarianza di oneri finanziari**, è comunque predisposta la scheda di cui all'allegato 3, in cui si evidenziano gli elementi idonei a **giustificazione della clausola di neutralità o di invarianza**.

Tale scheda è, poi allegata alla relazione di accompagnamento al testo licenziato del provvedimento da parte della Commissione consiliare competente in sede referente, nonché **pubblicata sul sito web del Consiglio regionale** nella sezione "Banca dati Arianna/dossier virtuale delle leggi", nella fase relativa all'iter di Commissione.

Qualora la **tempistica di esame del provvedimento non permetta l'acquisizione degli elementi tecnici** necessari alla corretta quantificazione degli oneri e all'aggiornamento della tipologia di copertura in tempi utili, **se ne dà conto nella scheda di cui all'allegato 3 al fine di integrarli** nel corso dell'ulteriore esame del provvedimento.

D) Esame in Aula

La **scheda** di cui all'allegato 3 è **resa disponibile** sul supporto alle sedute nella fase dell'Assemblea regionale e quindi messa a disposizione della Giunta regionale e

dei Consiglieri e delle Consigliere regionali ai fini della valutazione degli effetti finanziari del provvedimento, nonché ai fini della predisposizione di eventuali emendamenti.

Qualora dalla scheda di cui all'allegato 3 si evidenzi, a seguito della tempistica di esame del provvedimento, **l'incompleta acquisizione degli elementi tecnici** necessari alla corretta quantificazione degli oneri e all'aggiornamento della tipologia di copertura, la Presidenza del Consiglio regionale ne dà conto in sede di Conferenza delle e dei Presidenti dei Gruppi consiliari al fine del conseguente perfezionamento.

1) Emendamenti in Aula

Gli emendamenti di merito presentati dalla Giunta regionale, dalle o dai Consiglieri regionali o dai relatori sono predisposti sulla base del **modello di cui all'allegato 2 al fine della loro ricevibilità**. Per la presentazione degli emendamenti di iniziativa consiliare, il primo firmatario o la prima firmataria possono avvalersi dell'apporto tecnico del Settore studi documentazione e supporto giuridico-legale, anche con eventuale confronto con la struttura del Consiglio regionale competente per gli aspetti finanziari.

Ogni **emendamento che comunque comporti effetti finanziari**, in aumento o in riduzione, deve essere accompagnato, **sempre al fine della sua ricevibilità**, da una **rispettiva proposta di emendamento alla norma finanziaria** al fine di renderla coerente con le modifiche proposte sotto il profilo finanziario.

Per gli emendamenti di iniziativa consiliare relativi alla norma finanziaria, è necessaria, al momento della relativa votazione, **l'acquisizione dell'attestazione di regolarità finanziaria**, comprensiva della relativa quantificazione, rilasciata dalle competenti direzioni della Giunta regionale e accompagnata dal parere dell'Assessore competente in materia di bilancio.

Gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale relativi alla norma finanziaria devono essere corredati, già al momento della presentazione, dell'**attestazione di regolarità finanziaria**, comprensiva della relativa quantificazione, rilasciata dalle competenti direzioni della Giunta regionale e accompagnata dal parere dell'Assessore competente per materia e dell'Assessore al bilancio.

2) Approvazione finale del progetto di legge

In fase di **votazione finale** da parte dell'Assemblea regionale dell'intero testo del provvedimento, sia di iniziativa consiliare sia della Giunta regionale, la struttura della Giunta regionale competente in materia di risorse finanziarie rilascia, attraverso apposita nota, **l'attestazione finale in ordine all'effettiva copertura e alla regolarità finanziaria dell'intero provvedimento**.

E) Relazione conclusiva

Dopo l'approvazione finale del provvedimento, la struttura competente del Consiglio regionale predispone una **relazione conclusiva** al fine di dare conto delle ricadute finanziarie del progetto di legge e dei correlati elementi caratterizzanti.

La relazione è corredata dalla scheda di cui all'allegato 3, debitamente aggiornata dal Settore Assemblea regionale avvalendosi di quanto attestato dalle direzioni competenti della Giunta regionale in ordine all'effettiva copertura, comprensiva della quantificazione.

La relazione conclusiva aggiornata è pubblicata sul sito web del Consiglio regionale nella sezione "Banca dati Arianna/dossier virtuale delle leggi", nella fase di vigenza alla voce "relazione tecnico-finanziaria conclusiva".



Direzione Processo Legislativo e Comunicazione istituzionale

ALLEGATO 1

Deliberazione Ufficio di Presidenza n. 60/2018 e Deliberazione della Giunta Regionale n. 1-6667/2018 “Approvazione del nuovo flusso procedurale e dell'allegata modulistica in ordine alla quantificazione degli oneri finanziari delle leggi regionali e alla definizione della relativa tipologia di copertura”.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA PROPOSTA O DISEGNO DI LEGGE REGIONALE

(ai sensi dell'articolo 69 Statuto, articolo 82 Regolamento interno)

PARTE A

Indicazioni relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l'iniziativa legislativa.

Proposta di legge /Disegno di legge n. _____

PRIMO/A FIRMATARIO/A PDL _____

TITOLO _____

PARTE B

DESCRIZIONE ELEMENTI INFORMATIVI IN ORDINE AL CONTESTO FINANZIARIO E INDICAZIONI SULLA PRESENZA DI ONERI FINANZIARI (DIRETTI/INDIRETTI) DERIVANTI DAL PROGETTO DI LEGGE E RELATIVA QUANTIFICAZIONE.

A livello operativo la fase di quantificazione dell'onere va affrontata procedendo articolo per articolo, verificando ogni singolo comma da cui possano derivare oneri finanziari presunti (diretti/indiretti) come conseguenza derivante dall'attuazione del progetto di legge.

Le indicazioni da seguire per la compilazione dei vari campi della **PARTE B** sono i seguenti:

- nel caso si rilevino oneri diretti o indiretti derivanti dall'applicazione della singola disposizione, alla voce "**PRESENZA ONERI S/N**", occorre segnalare la presenza dell'onere accanto al numero dell'articolo e del comma a cui si ricollega la presenza dell'onere;
- è necessario procedere alla "quantificazione" e "qualificazione" di tale onere, inserendo alla voce "**STIMA ONERI (PER SPESA CORRENTE E SPESA IN CONTO CAPITALE)**" l'importo dell'onere stimato;
- accanto alla voce "**DATI - CRITERI – METODI UTILIZZATI PER LA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**", descrivere le modalità e i criteri presi quale riferimento per la stima dell'onere in oggetto;
- in fondo alla tabella inserire il totale degli oneri stimati;
- si ricorda che per gli articoli di cui si presume l'assenza dell'onere diretto o indiretto, come conseguenza dell'applicazione di tale disposizione, in base all'articolo 17, comma 6 bis della legge 196/2009, *"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"*.
- E' necessario pertanto indicare che si è in presenza di una situazione di:
 - "**neutralità finanziaria**", quando dal contenuto di disposizione si ritiene che non si verifichi nessun effetto finanziario in termini di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate, andando a motivare per quali ragioni si considera neutrale tale disposizione;
 - "**invarianza finanziaria**", quando, pur in presenza di un onere stimato, allo stesso si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già presenti e disciplinate nell'ordinamento regionale, indicando dove vengono rinvenute le risorse necessarie a fronteggiare nuovi adempimenti introdotti dalla disposizione legislativa in esame.

PARTE C

INDICAZIONE SULLA TIPOLOGIA DI COPERTURA DELLA SPESA IN RELAZIONE AGLI ONERI QUANTIFICATI

Articolo (n.b. una scheda per ciascun articolo)

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA SPESA

TIPOLOGIA SPESA (crociettare la scelta)			
spesa corrente		obbligatoria	
spesa in conto capitale		non obbligatoria	
annuale		rimodulabile	
pluriennale		non rimodulabile	
ricorrenti (o continuative)		spesa permanente	
non ricorrenti (o non continuative)		spesa una tantum	

STANZIAMENTO E RIFERIMENTI CONTABILI (nel triennio considerato dal bilancio di previsione finanziario)			
capitolo	missione programma	importo	anno
	___:___		
	___:___		
	___:___		
	___:___		
	___:___		

ULTERIORE PREVISIONE SPESA (se si prevedono annualità specifiche che terminano oltre il triennio considerato dal bilancio di previsione finanziario)			
capitolo	missione programma	importo	anno
	___:___		
	___:___		

MODALITÀ DI COPERTURA DELLA SPESA
(Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”)

<p>Mediante utilizzo accantonamenti presenti in fondi speciali (di parte corrente e di parte capitale)</p>	<p>Indicare il Fondo speciale e la missione e programma utilizzati per la copertura sia per la parte in spesa corrente che per quella in conto capitale</p>	<p>Importo</p>
<p>Mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente</p>	<p>Indicare gli estremi della modifica</p>	<p>Importo</p>
<p>Mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa" (Corte costituzionale sentenza n. 115/2012). Occorre inoltre un'espressa esplicitazione che dia conto sia della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (che presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non l'abbiano esaurita), sia delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), sia del fatto che su tali risorse non gravino altri oneri derivanti da altre leggi già approvate. Se alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma vi sia, nel bilancio, un capitolo o dei capitoli che offrano una eccedenza di stanziamento che si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli, con lo</p>	<p>indicare missione e programma utilizzati per la copertura per la quale viene operata la riduzione e la missione e il programma di destinazione delle risorse.</p>	<p>Importo</p>
<p>"storno", e all'assegnazione</p>		

della differenza a nuovi capitoli o a capitoli esistenti, ma occorre sempre nella legge, per soddisfare il precetto dell'art. 81, che si faccia menzione dello storno" (Corte costituzionale sentenza n. 30/1959).		
Altre modalità di copertura	estremi della provenienza delle risorse	importo
Mediante modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate (esclusa possibilità di dare copertura a oneri di parte corrente con utilizzo proventi da entrate in conto capitale)	Indicare per le nuove o maggiori entrate da utilizzare a copertura della spesa indicata nella Sezione A) Titolo Tipologia dell'entrata	importo
In caso di disposizioni che prevedono minori entrate	indicare idonea copertura finanziaria compensativa	importo

PARTE D

CASI DI NEUTRALITA' E/O INVARIANZA FINANZIARIA DEL PROGETTO DI LEGGE

Nel caso in cui si presuma che attraverso le misure introdotte dal progetto di legge in questione non vi sia insorgenza di oneri "occulti" (nuovi o maggiori oneri diretti/indiretti) e che pertanto nella Sezione 2) non vengano quantificati oneri finanziari, è necessario comunque introdurre nel testo del progetto di legge un apposito articolo contenente la clausola di neutralità o di invarianza finanziaria, corredata da idonei dati ed elementi atti a motivarne tale circostanza.

Sarà inoltre necessario integrare la Relazione tecnico finanziaria riportando la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza finanziaria degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio.

Si precisa inoltre che, ai fini di un'attestazione di neutralità o invarianza finanziaria di un progetto di legge, non opera il metodo della c.d. "compensazione" tra la previsione di risparmi di spesa e l'insorgenza di nuovi oneri derivanti dall'applicazione delle disposizioni contenute nel progetto di legge in questione, poiché anche in tal caso per il nuovo onere dev'essere correttamente effettuata la stima e indicata la relativa copertura.

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLA RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA

PARTE A

Indicazioni relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l’iniziativa legislativa.

La Relazione tecnico finanziaria deve fornire tutti gli elementi e i dati necessari, da un lato alla verifica della quantificazione della spesa, dall’altro all’adeguatezza dell’impiego di risorse finanziarie finalizzate a dare copertura finanziaria alle disposizioni contenute nel provvedimento legislativo in esame, essa rappresenta pertanto un documento illustrativo fondamentale per illustrare le modalità e dei criteri posti alla base del rispetto del parametro costituzionale applicato alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi.

La PARTE A della presente relazione tecnico finanziaria riguarda pertanto la parte introduttiva del provvedimento legislativo, nella quale occorre compilare i campi relative al proponente, al titolo del provvedimento legislativo, al contesto finanziario in cui si colloca l’iniziativa legislativa.

PARTE B

Sulla presenza di oneri finanziari presunti (diretti/indiretti) derivanti dal progetto di legge e relativa quantificazione sommaria.

Riguarda la fase di quantificazione dell’onere finanziario associato al provvedimento legislativo in esame, finalizzata a fornire la valutazione sull’ammontare di nuovi o maggiori spese, ovvero di minori entrate derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di finanza pubblica a livello regionale. Tale valutazione è inoltre indispensabile alla individuazione dell’esatta distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio finanziario del bilancio regionale.

ALCUNI POSSIBILI CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI FINANZIARI

I criteri di quantificazione e di qualificazione della spesa possono essere molteplici, a seconda del tipo di intervento e dall’ambito e settore in cui l’onere si colloca. Solo con finalità esemplificative si riportano alcuni criteri finalizzati alla quantificazione dell’onere finanziario indotto da una disposizione legislativa. Si raccomanda di **evitare il criterio della spesa storica** come unico riferimento della stima degli oneri, in quanto gli stessi vanno valutati ed attualizzati alle nuove disposizioni di legge introdotte dal provvedimento cui la relazione tecnico finanziaria si riferisce.

1. **Criterio di costo medio unitario:** consiste nell’esatta determinazione dell’onere partendo dal prezzo unitario del bene o del servizio reperibile in quel dato momento su mercato. E’ necessario pertanto fare riferimenti a listini, prezzari, indicatore di costo.

Es. postazione informatica. Costo medio unitario 1000 euro. Acquisto di 10 postazioni informatiche 10.000 euro.

2. **Criterio della stima parametrica:** in assenza di elementi che consentano l'esatta determinazione della spesa indotta dalla presenza dell'onere, utilizzare, per quanto compatibile e assimilabile, una precedente iniziativa già espletata all'interno della stessa amministrazione regionale (o in altre regioni), che consenta di assumere quale parametro di quantificazione degli oneri la spesa sostenuta per tale attività, analizzando quali sono state le singole voci di spesa e la platea dei destinatari, aggiornando l'insieme dei dati disponibili alla disposizione per la quale è in atto la fase di quantificazione degli oneri. Ovviamente occorre esplicitare tutti i dati che consentano di verificare la congruità degli elementi assunti quale base di calcolo per addivenire alla quantificazione dell'onere.

Es. Organizzazione di un Convegno.

- Numero dei partecipanti;
- numero opuscoli informativi del convegno e costo unitario del singolo opuscolo;
- pubblicizzazione del convegno sui mass media, acquisto spazi pubblicitari;
- pubblicazione Relazione dell'evento, numero di copie e costo di riproduzione della singola copia;
- costo di affitto della sala in cui si tiene il convegno;
- costo per installazione supporti multimediali;
- Totale costo relativo all'organizzazione del convegno.

3. **Criterio basato su stime economiche e statistiche** (e calcoli matematici): quando la tipologia dell'onere consente una quantificazione prudenziale dello stesso mediante l'utilizzo di dati statistici in possesso all'amministrazione su di un tema specifico.

Si segnala che la Corte costituzionale con Sentenza n. 26/2013, vieta espressamente stime effettuate in modo "apodittico" (nel senso di non dimostrabile), poiché tale modalità, se autorizzata con legge produrrebbe la violazione del principio della copertura, stabilendo pertanto che quantificazione non può prescindere da stime economiche presuntive basate su calcoli matematici e statistici.

Es. interventi a sostegno vittime di violenza di genere. Nel corso dell'anno precedente, gli interventi hanno riguardato una platea di (numero soggetti), l'oggetto dell'intervento ha riguardato il patrocinio legale di tali soggetti per un costo di (spesa totale nell'anno di riferimento). Si stima prudenzialmente a livello statistico che nel corso dell'anno e per il triennio di riferimento del bilancio regionale la spesa complessiva possa essere di..... euro.

PARTE C

In base alla Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 “Legge di contabilità e finanza pubblica”, articolo 17 le modalità di copertura degli oneri finanziari sono così riassumibili:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18...;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente...;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa...;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate...;

La Corte dei Conti – Sezione regionale per il Piemonte, ribadisce che non è sufficiente la sola indicazione della Missione e del Programma di spesa per garantire la dimostrazione della effettiva copertura degli oneri finanziari indicati nel provvedimento, occorre bensì *“evidenziare l’effettiva esistenza di risorse disponibili, con specificazione dei capitoli, che presentano un’eccedenza di stanziamento, le ragioni della loro sopravvenienza rispetto alle previsioni iniziali (economie, revoca o riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa), eventuali storni effettuati da tali capitoli ai nuovi...”*.

PARTE D

Casi di neutralità o invarianza finanziaria

CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ FINANZIARIA

Per i provvedimenti corredati da clausole di neutralità finanziaria, intesa come **assenza totale di oneri** derivanti dall'applicazione della legge, la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che giustificano l'ipotesi di una assenza di effetti negativi sui saldi di bilancio anche attraverso l'indicazione delle risorse presenti in bilancio utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per oneri nuovi o maggiori.

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

Nei provvedimenti legislativi che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, il proponente deve indicare nella relazione illustrativa gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi d'invarianza della spesa, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità della proposta di legge. Oltre a tale adempimento è necessario l'inserimento nel provvedimento legislativo un apposito articolo che attesti l'invarianza della spesa.

La Corte costituzionale, con Sentenza n. 115/2012, ha affermato che, "qualora la nuova spesa si ritenga sostenibile mediante somme già allocate in una partita di bilancio, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile". L'obiettivo perseguito è identico: la tutela degli equilibri della finanza pubblica ciò che differisce è lo strumento utilizzato per raggiungerlo.

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA SPESA:

SPESE CORRENTI si intendono il complesso delle spese destinate a finanziare la gestione ordinaria delle attività dell'amministrazione pubblica.

SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento) si intendono il complesso delle spese destinate a finanziare opere pubbliche e beni immobili che producono benefici ripetuti nel tempo per l'amministrazione pubblica che li pone in essere.

Tra queste vi rientrano:

- le spese per investimenti, sia diretti che indiretti (attuati questi ultimi mediante assegnazioni di fondi ad altri soggetti);
- le spese per l'acquisizione di partecipazioni, azioni, per conferimenti e per concessioni di crediti per finalità produttive.

SPESE OBBLIGATORIE

Si tratta di spese cui corrispondono, normalmente, diritti soggettivi dei destinatari e, pertanto, la legge che le introduce si limita a prevederne, al momento della fase di quantificazione, il possibile ammontare (**c.d. previsione di spesa**). (è il caso in cui la spesa può essere solo stimata, es. pagamento stipendi). Per tali spese viene in soccorso il Fondo di riserva previsto dall'articolo 48, comma 1 lettera a) d. lgs. 118/2011:

Art. 48 Fondi di riserva

1. Nel bilancio regionale sono iscritti:

a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa;

SPESA NON OBBLIGATORIA

Si tratta di spese che di norma la legge ne predetermina l'importo e la durata massima (**c.d. autorizzazione di spesa**). (è il caso in cui la quantificazione funge da "tetto di spesa", inteso come limite massimo di stanziamento per ciascun esercizio, superato il quale si determina un'automatica cessazione dell'efficacia della legge, senza che sia necessario un intervento di rango legislativo ulteriore. L'effetto resta sospeso fino a quando non si provveda al rifinanziamento di tale legge.

SPESE RIMODULABILI

Le spese rimodulabili si dividono in:

- a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

SPESE NON RIMODULABILI (spese inderogabili)

Le spese non rimodulabili sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Le spese non rimodulabili sono definite

anche «oneri inderogabili» tra i quali rientrano le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

SPESA PLURIENNALE

Per le spese pluriennali, "aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo" (Corte cost. sentenza n. 26/2013), deve essere sempre indicato l'ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, comma 2, d.lgs. 118/2011).

Si intendono spese 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.

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.

SPESE CONTINUATIVE O RICORRENTI si intendono spese caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari.

Per le spese ricorrenti o continuative, cioè caratterizzate da "una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari" (Corte cost. sentenza n. 26/2013), la disciplina è differenziata a seconda che abbiano o meno carattere obbligatorio:

- nel primo caso (spese obbligatorie) deve essere quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicato l'onere a regime:
- nel secondo caso (spese non obbligatorie) la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio (art. 38, comma 1, d.lgs. 118/2011).

Si è in presenza sostanzialmente di un'indicazione di carattere programmatico che trova la sua fonte nella legge regionale di autorizzazione alla spesa cui dar corso nei limiti in cui l'amministrazione decida, esercizio per esercizio, di destinare risorse ad una data missione a ad uno specifico programma.

Mentre quando le spese a cui si fa riferimento hanno natura obbligatoria, occorre quantificare l'onere annuale poiché esiste il vincolo inderogabile sul bilancio di iscrivere un predeterminato ammontare di risorse da destinare alla copertura di tali spese.

SPESE UNA TANTUM

Si intende l'attuazione di un intervento o servizio non a carattere pluriennale con copertura finanziaria a carico del solo bilancio corrente.

Allegato 2

Modello emendamento

EMENDAMENTO Disegno / Proposta di legge n. ____ (titolo)	
Testo emendamento	
Relazione/motivazione emendamento	
Presenza/Assenza oneri	
In caso di presenza oneri indicarne quantificazione e copertura	

Riportare nella tabella soltanto gli articoli che, dall'analisi di cui al paragrafo 2 della Relazione tecnico-finanziaria, evidenzino oneri che richiedono copertura finanziaria.

ART.	ONERI FINANZIARI							COPERTURA FINANZIARIA				
	STIMA ONERI (VALORE)	NATURA SPESA	TIPOLOGIA SPESA	MISSIONE PROGRAMMA	ANNO 2018	ANNO 2019	ANNO 2020	MODALITÀ COPERTURA	MISSIONE PROGRAMMA (oppure Titolo e Tipologia in caso di entrata)	ANNO 2021	ANNO 2022	ANNO 2023
Totale oneri complessivi												
(indicare anche il totale degli oneri per ogni anno del triennio considerato)												

Nota di compilazione:

- Nella parte della tabella relativa agli oneri finanziari occorre indicare la missione e il programma in cui per materia ricadono gli oneri, mentre nella parte relativa alla copertura occorre indicare l'effettiva missione e programma in cui si va a reperire la copertura
- Natura spesa: indicare se c/corrente o c/capitale
- Tipologia della spesa: carattere annuale o pluriennale; una tantum o continuativa; obbligatoria non obbligatoria;
- Modalità di copertura finanziaria (tali modalità devono agire nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 38 del d. lgs. 118/2011)
- Indicare se la copertura finanziaria è a carico del bilancio della Regione;

- Indicare se si interviene in riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

- Indicare se per la copertura si rinvia a successivi bilanci, in quanto il progetto di legge comporta oneri solo a partire dagli esercizi successivi e non contiene automatismi di spesa.

- Indicare se la copertura avviene attraverso risorse presenti in fondi speciali;

- Indicare se la spesa è coperta attraverso il ricorso a nuove o maggiori entrate (nel caso in cui la copertura della spesa avvenga attraverso una previsione di entrata, le voci "Missione" "Programma" della tabella, sono sostituite dalle voci "Titolo" e "Tipologia dell'entrata");

- Altre modalità.

PROPOSTA RIFORMULAZIONE NORMA FINANZIARIA O INSERIMENTO DI ALTRE CLAUSOLE

Alla luce della verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria di cui alle sopra riportate tabelle, riformulare la proposta di norma finanziaria aggiornata con eventuale clausola di salvaguardia o proporre di inserire apposite clausole di neutralità o di invarianza

Art.....(Disposizioni finanziarie)

Clausola di neutralità

Art.....(Clausola di neutralità finanziaria)

Clausola di invarianza

Art.....(Clausola di invarianza finanziaria)

Clausola di salvaguardia

Art.....(Clausola di salvaguardia)