



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla “mera clausola di stile” alle schede tecnico-finanziarie

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali: dalla “mera clausola di stile” alle schede tecnico-finanziarie

**Introduzione al tema per l’avvio di un confronto
sulle prassi applicative e le procedure interne adottate nelle Regioni.**



IN SINTESI

- Le «coordinate» normative e giurisprudenziali
- Quali spazi per il Legislatore regionale nel dare attuazione al principio?
- La questione delle RTF nell'iter del procedimento legislativo
- Alcune soluzioni normative e le esperienze a confronto (un campione rappresentativo di Regioni e Province autonome)
- Alcune questioni aperte in base alle Relazioni della Corte dei Conti sulla tipologia delle coperture finanziarie e tecniche di quantificazione; la proposta per l'avvio di un confronto alle prassi applicative e le procedure interne adottate nelle Regioni

Avvertenza: la normativa parla di Relazioni tecniche, ma viene qui adottata l'espressione «RTF» e Relazione tecnico finanziaria, facendo riferimento alle Relazioni di cui all'art. 17, comma 3, legge 196/2009.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla «mera clausola di stile» alle schede tecnico-finanziarie

Le coordinate normative e giurisprudenziali



Il principio di copertura finanziaria delle leggi

Il principio della copertura delle leggi di spesa è contenuto **nell'articolo 81, terzo comma**, della Costituzione, secondo cui “ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte” ed è volto ad assicurare l'equilibrio di bilancio (art. 81, primo comma, Cost.).

Il principio non è nuovo (Costituzione 1948 e ancor prima R.D. n. 2440/1923, art. 43).

Importante novità introdotta **dalla riforma costituzionale n. 1 del 2012** è rappresentata dall'aver collegato **la regola della copertura finanziaria in rapporto al principio di bilancio**.

Prima della riforma costituzionale 1/2012, infatti, la regola della copertura finanziaria, espressa dall'art. 81, quarto comma, Cost., era attuata nel senso di accertare che le norme introdotte mantenessero una complessiva neutralità dei saldi di bilancio; bilancio che poteva essere positivo, negativo o in pareggio.

In base alla riforma, ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve provvedere alle risorse necessarie a sostenere gli oneri.



Vecchie e nuove disposizioni a confronto

	Art. 81, quarto comma, Cost. (originario)	Art. 81, primo e terzo comma, Cost. (modificato dalla l. cost. 1/2012)
primo comma	<i>omissis</i>	Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico
secondo comma	<i>omissis</i>	<i>omissis</i>
terzo comma	Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese	Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte
quarto comma	Ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicarvi i mezzi per farvi fronte	
quinto comma	-	<i>omissis</i>
sesto comma	-	<i>omissis</i> (rinvia al legge statale <i>-si veda slide successiva</i>)



L'adeguamento ai principi europei ed il principio di copertura finanziaria delle leggi

L'attuale formulazione deriva dall'adeguamento ai principi europei volti ad assicurare il rispetto delle regole di bilancio.

- Obiettivi di Maastricht (1992) e del Patto di Stabilità e Crescita (1997)
- Patto UE di stabilità e crescita, Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo 24-25 marzo 2011 (secondo cui gli Stati membri si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole del bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita, individuando uno strumento che abbia natura vincolante, anche se non necessariamente di livello costituzionale; sanzioni per violazione parametro del 3% nel rapporto debito/PIL).
- Lettera 5 agosto 2011 del Presidente della BCE (Trichet) e del Governatore della Banca d'Italia (Draghi) al Presidente del Consiglio dei Ministri per sollecitare un intervento
- Fiscal Compact, Patto di bilancio UE: Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance economica europea (approvato dal Consiglio Europeo 1-2 marzo 2012, in vigore dal 1/1/2013, e ratificato con L. 114/2012), che ha posto la «**regola d'oro**» del vincolo del pareggio di bilancio per ciascun Paese.



La costituzionalizzazione del principio di copertura finanziaria delle leggi

Diversamente da altri Paesi, nell'ordinamento italiano il principio è stato costituzionalizzato.

Ne consegue che tale norma costituisce parametro nel giudizio di costituzionalità delle leggi (statali e regionali)

La giurisprudenza costituzionale che ne è seguita è copiosa e sempre più orientata alla sostanza (non considera sufficiente la presenza di «clausole di stile» e svolge un controllo sempre più penetrante sulle leggi)



Il rispetto del vincolo di copertura

La **ratio** di tale principio si rinviene nell'esigenza di:

- responsabilizzare il Legislatore sulle grandezze di bilancio
- evitare un'eccessiva dilazione delle spese
- garantire il rispetto dell'equilibrio delle entrate e delle spese

La regola della copertura finanziaria delle norme di spesa (*rectius* delle norme onerose) va considerata nel momento dell'approvazione delle disposizioni normative (tenuto conto anche degli emendamenti approvati, come prevede l'art. 17, comma 3, legge 196/2009).

Il rispetto del vincolo costituzionale della copertura finanziaria della legge comporta che **l'onere (in termini sia di incremento di spesa, sia di riduzione di entrata)**

- sia correttamente quantificato
- e siano individuati i mezzi finanziari idonei per far fronte agli effetti onerosi che le norme in corso di approvazione sono suscettibili di determinare sul bilancio.

Gli strumenti sono indicati nella legge 196/2009, ed in particolare nell'art. 17, il cui comma 3 prevede l'obbligatorietà della Relazione tecnica.



La copertura finanziaria Applicabilità alle Regioni (I)

La Corte costituzionale ha sempre ritenuto che l'articolo 81 Costituzione **direttamente applicabile** non solo allo Stato, ma anche **alle Regioni** (cfr. sentenza n. 359/2007 e successivamente n. 227/2019).

L'applicabilità dapprima affermata nella giurisprudenza costituzionale (sent. 313/1994) è stata poi **positivizzata nella legge 196/2009**, anche con riguardo alla specificazione del principio mediante la previsione delle RTF (articoli 19 e 17 della L.196/2009).

Con riferimento alle RTF si ricorda che le stesse sono previste per lo Stato dalla legge 362/1988, con l'introduzione dell'articolo 11-ter nel testo della legge di contabilità n. 468/1978.



La copertura finanziaria Applicabilità alle Regioni (II)

L'articolo 17 della legge 196/2009, come ribadito dalla Corte costituzionale, è **applicabile alla legislazione regionale**, per effetto dell'esplicito richiamo contenuto nell'art. 19 della medesima legge (C. Cost., sent. n. 26 del 2013; n. 115 del 2012)

In particolare l'art. 17, della L. 196/2009 individua tassativamente le modalità di copertura finanziaria delle leggi statali, e l'art. 19 estende tali modalità a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, Cost..



La copertura finanziaria Applicabilità alle Regioni (III)

Per consolidata giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis* Corte costituzionale sentenze n. 26/2013 e n. 184/2016), il principio di copertura sancito dalla Costituzione ha carattere direttamente precettivo e, dunque, vincola, sin dalla sua entrata in vigore, anche le Regioni, alle quali si applicano parimenti i principi elaborati dall'interpretazione della giurisprudenza costituzionale.

Inoltre, le disposizioni della L. n. 196/2009 in materia di copertura delle leggi di spesa, in quanto esplicative dei principi di equilibrio di bilancio e di copertura delle leggi espressi dall'art. 81 della Costituzione, trovano applicazione anche per le leggi regionali (Corte cost. sentenze n. 115/2012, n. 176/2012, n. 26/2013).



Il principio di copertura finanziaria delle leggi, onere per il legislatore regionale

L'attuazione di tale principio costituisce un onere per il legislatore regionale

Ciascuna Regione è chiamata a rispettare ed attuare il principio di copertura nelle singole leggi di spesa e, ancor prima, adeguando il proprio ordinamento normativo
Il tema della copertura delle leggi deve essere affrontato dalle Regioni

- in sede di **approvazione delle singole leggi di spesa** (verifica del rispetto del principio di copertura con riferimento a ciascuna legge di spesa)
- in sede di **adeguamento dell'ordinamento contabile** (individuazione delle modalità con cui dare attuazione al principio)

Le Regioni sono tenute ad uniformare la loro legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previste dall'ordinamento vigente, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema di copertura finanziaria sancito dall'art. 81 Cost..

(in tal senso, Corte Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 8, depositata il 1 giugno 2021).



Alcuni principi della giurisprudenza costituzionale

Tra i principi enucleati dalla giurisprudenza costituzionale in materia di copertura delle leggi di spesa, che meritano particolare attenzione, si ricordano anche quelli che contengono riferimenti alla relazione tecnica finanziaria.



I principi della giurisprudenza costituzionale (I)

Copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale

La copertura finanziaria deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (Corte cost., sent. n. 1/1966, n. 384/1991, n. 213/2008, n. 100 e 141 del 2010, n. 68 e 106 del 2011 e n. 70/2012). La Corte rileva la mancata assenza di oneri (n. 68/2011), l'impossibilità di quantificare oneri di difficile determinazione (n. 106/2011), l'inattendibilità di copertura finanziaria (n. 192/2012), l'insufficienza delle risorse per garantire la copertura finanziaria (n. 70/2012, n. 131/2012).

Detto principio che compare già nelle più risalenti pronunce, viene richiamato anche dopo la riforma costituzionale 1/2012, in rapporto all'equilibrio di bilancio: la copertura deve essere sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare anche per gli esercizi futuri; essa deve essere prevista senza rinvio ad altra fonte sia pure legislativa (sentenze n. 51 e n. 26 del 2013, n. 192 del 2012); sicché onere e copertura devono essere necessariamente contestuali (cd. principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81, quarto comma, Cost.).



I principi della giurisprudenza costituzionale (II)

Oggetto e contenuto della legge

L'assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può essere derivata o presunta dal fatto che nella legge manchi ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggiore spesa e ciò in quanto **la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto della stessa** (Corte cost. n. 4/2014 e n. 224/2014).



I principi della giurisprudenza costituzionale (III)

Equilibrio di bilancio

La «**copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia**, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse. La forza espansiva dell'art. 81 Cost. a presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria **clausola generale** in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la **sana gestione finanziaria e contabile** (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).



I principi della giurisprudenza costituzionale (IV)

Equilibrio di bilancio e veridicità dei conti

L'adeguata copertura delle leggi di spesa nel corso dell'esercizio è funzionale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio in quanto assicura che gli oneri introdotti trovino corrispondenza nelle risorse presenti in bilancio, tenendo conto della gestione nel corso dell'esercizio.

La Corte costituzionale si sofferma su «la veridicità dei conti» (227/2019)



I principi della giurisprudenza costituzionale (V)

Bilancio come bene pubblico

Il Giudice delle Leggi riconosce che il bilancio «è un bene pubblico», nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate sia all'individuazione degli interventi delle politiche pubbliche, **onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività e a sottoporsi al giudizio finale** afferente al confronto tra il programmato e il realizzato.

(sentenza n. 184/2016)



I principi della giurisprudenza costituzionale (VI)

Copertura finanziaria e norma finanziaria

Vi deve essere conformità tra la copertura finanziaria effettivamente utilizzata con quella indicata nel testo della norma approvata, affinché la stessa risulti «una copertura credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale»

(Corte costituzionale, sentenza n. 5/2018)



I principi della giurisprudenza costituzionale (VII)

Le cd. leggi - proclama

La Corte evidenzia altresì che l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, di cui ne risulta accentuato rigore rispetto al passato, trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di **evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori.**



I principi della giurisprudenza costituzionale (VIII)

La chiarezza finanziaria

La Corte evidenzia altresì che una legge “complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell’adesione, al momento inesistente, avrebbe dovuto essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall’articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili”. Nel caso all’esame la Corte rileva che **l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.**, mentre «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019)



I principi della giurisprudenza costituzionale (IX)

La «mera ipotesi politica»

La copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla **ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio**. Secondo la Corte, la "irrazionalità" sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni" (sentenza n. 227/2019). Seguendo tale ragionamento, nella sentenza n. 227/2019, la Corte ha rilevato che l'intero articolato della **legge impugnata esprimeva una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non era supportata neppure da una schematica relazione tecnica** in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, comportanti consistenti oneri finanziari



La giurisprudenza costituzionale (X)

Alcune recenti sentenze dell'anno 2021

La recente sentenza n. 72/2021:

Dichiara non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti di due disposizioni regionali in riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. Nella fattispecie, la Corte ha rilevato che:

- **il legislatore regionale ha esteso all'anno 2018 gli oneri relativi al funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche, ma ha al contempo esteso a detto anno anche la variazione sullo stanziamento di competenza ivi previsto a copertura della spesa dell'ente;**
- **la norma censurata prevede un onere finanziario ulteriore, aggiungendo alle indennità già previste, anche il rimborso spese per i componenti di una Commissione giudicatrice. La Corte accoglie il rilievo della difesa regionale, che individua l'esistenza di un apposito capitolo di spesa con la relativa provvista e l'inequivoco riferimento alle spese previste dalla norma.**



La giurisprudenza costituzionale (X)

La recentissima sentenza n. 106/2021 che, rispetto ad una medesima disposizione regionale, relativa al «cd. Piano casa», dichiara:

- **l'illegittimità costituzionale** in riferimento al parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. nella parte in cui prevede oneri finanziari relativi agli esercizi 2021 e 2022, senza quantificarli e senza assicurare agli stessi immediata copertura e
- **la cessazione della materia del contendere**, limitatamente alla copertura finanziaria per l'esercizio 2020. Con successiva legge, la Regione ha apportato variazioni compensative, dotando il relativo capitolo di uno stanziamento per il solo esercizio 2020.

Le norme impugnate hanno previsto oneri finanziari a carattere obbligatorio. Nelle specie si tratta di nuove e maggiori spese derivanti da una modifica alla disciplina di restituzione di oneri di urbanizzazione già corrisposti alla Regione per determinati interventi edilizi. L'obbligo di copertura per spese a carattere obbligatorio e ripetitivo, ai sensi dell'art. 38 d.lgs. n. 118/2011, richiede che il legislatore regionale assicuri immediata copertura per tutti e tre gli esercizi considerati nel bilancio di previsione pluriennale.



Le Relazioni tecniche finanziarie (RTF) e il convincimento del Giudice delle Leggi

Ai fini della sussistenza della verifica finanziaria delle leggi di spesa si rende necessario ricostruire alcuni aspetti:

- La tipologia dell'onere (morfologia giuridica degli oneri finanziari: es. spesa obbligatoria, continuativa, occasionale, etc.,)
- La quantificazione dell'onere
- L'individuazione delle modalità di copertura (delle risorse necessarie, così da poterne valutare la congruenza)

A tal fine assume rilevanza la RTF, che offre elementi informativi utili a descrivere quanto sopra con dati di carattere contabile e finanziario. In tal senso si veda la giurisprudenza costituzionale

Si ricorda che la ricostruzione di tutti tali elementi supporta il convincimento e la decisione del Giudice delle Leggi circa la legittimità o meno della norma rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, della Costituzione.



I principi della giurisprudenza costituzionale

La Relazione tecnico finanziaria (I)

Ogni disposizione normativa che comporti conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da **un'apposita istruttoria** e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione (Corte cost., sentenza n. 224/2014).

Ante legge 196/2009, la Corte costituzionale aveva individuato la necessità di RTF anche per le leggi regionali, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ed in ragione della funzione della **RTF quale strumento per una maggiore trasparenza delle decisioni** di spesa (sentenza n. 313/1994).



I principi della giurisprudenza costituzionale

La Relazione tecnico finanziaria (II)

Una particolarità è rappresentata dalle **disposizioni corredate di clausole di invarianza finanziaria**.

La Corte Costituzionale ha censurato alcune disposizioni che pur contenendo clausole di neutralità, comportavano nuovi oneri a carico dell'Amministrazione (sentenze n. 212 e n. 307 del 2013); riconoscendo in alcuni casi il valore di **“clausola di stile”** (sentenza n. 18/2013).

Le connotazioni di sostanziale genericità sovente presenti nelle leggi, finiscono per atteggiare le informazioni delle RTF a **mere clausole di stile** (sentenza n. 132/2014).



I principi della giurisprudenza costituzionale

La Relazione tecnico finanziaria (III)

Sulla clausola di invarianza e relazione tecnica si veda, più recentemente sentenza n. 143/2020, che ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale in ragione del fatto che il progetto di legge regionale risultava **accompagnato da una Relazione tecnica finanziaria** attestante l'inesistenza di nuovi o maggiori oneri.



I principi della giurisprudenza costituzionale

La Relazione tecnico finanziaria (IV)

Secondo al giurisprudenza costituzionale, **gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali** della previsione di copertura, in quanto di quest'ultima **consentono di valutare l'effettività e la congruità**, e quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Si tratta, infatti, di **documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria** (Corte cost., sentenza n. 25/2021).



Corte dei Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 10/2013/INPR

(recante «Prime linee di orientamento per le Relazioni» (delle sezioni regionali) e successivamente aggiornate con Corte dei Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 8/2021/INPR)

La relazione tecnica di accompagnamento all’iniziativa legislativa dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione di metodi di quantificazione e compensazione, ..., sia l’illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio.



Il principio di copertura delle leggi regionali

La combinazione con le altre disposizioni normative

- ✓ Art. 81, primo, terzo e sesto comma, Cost. **in relazione all'equilibrio di bilancio** di cui all'art. 117, primo comma, Cost. (e la giurisprudenza costituzionale sulla copertura «credibile» e sulla «mera clausola di stile»)
- ✓ La riforma costituzionale 1/2012 (art. 97, art. 81, art. 117 Cost.; **armonizzazione dei bilanci pubblici**)
- ✓ La legge 243/2012 e ss.mm., di attuazione del pareggio di bilancio di cui all'art. 81, sesto comma, Cost.
- ✓ Il rafforzamento del **ruolo della Corte dei Conti** sul controllo della gestione del bilancio pubblico (art. 100, secondo comma, Cost.; art.1, comma 2, del d.l. 174/2012 e ss.mm; Corte cost., sentenza n. 39/2014; Corte dei Conti , sez. Aut., delibera n. 10/2013/INPR e delibera n. 8/2021/INPR)
- ✓ Articoli 17 e 19 della legge 196/2009 e ss.mm. (Legge di contabilità e finanza pubblica)
- ✓ Art. 38 del d.lgs. 118/2011 e ss.mm. (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)



Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti

Annualmente le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti trasmettono ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

(art. 1, comma 2, d.l. 10 ottobre 2012, conv. nella legge 213/2012, e successivamente modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 91, conv. nella legge 116/2014)

Il Referto è finalizzato a dare maggior effettività al principio di copertura. Esso si pone in relazione di «ausiliarità» con le Assemblee regionali, allo scopo di «arricchire il patrimonio conoscitivo», su un tema che riveste un «elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile», assicurando il contraddittorio con le Regioni per fornire indicazioni utili a migliorare la qualità della legislazione onerosa.

Tale relazione è inoltre trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per le determinazioni di competenza (articolo 1, comma 8, del d. 174/2012).

La legittimità di questa forma di controllo assegnata alla Corte di Conti nei confronti di autonomie territoriali è stata affermata dalla Corte costituzionale, «**stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse**» (sentenza n. 60/2013).



Linee di orientamento

per le relazioni annuali sulla tipologia della copertura finanziaria e
sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali

**(Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie,
deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR)**

Aggiorna

le linee guida della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2013/INPR recante «Prime linee guida di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia della copertura e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, d.l. 174/2012, poi modificato)

In considerazione delle esigenze che emergono dalla normativa e dalla copiosa giurisprudenza costituzione *medio tempore* intervenute e tenuto conto degli apporti forniti dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di Relazioni quadrimestrali sulla legislazione statale.



L'impugnativa delle leggi regionali da parte della Corte dei Conti

La Corte dei Conti è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto finanziario delle Regioni

(Corte cost., sentenza n. 196/2018)



Quali spazi per il Legislatore regionale?



Vecchie e nuove disposizioni a confronto

	Art. 81, quarto comma, Cost. (originario)	Art. 81, primo e terzo comma, Cost. (modificato dalla l. cost. 1/2012)
primo comma	<i>omissis</i>	Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico
secondo comma	<i>omissis</i>	<i>omissis</i>
terzo comma	Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese	Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte
quarto comma	Ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicarvi i mezzi per farvi fronte	
quinto comma	-	<i>omissis</i>
sesto comma	-	<i>omissis</i> (rinvia al legge statale <i>-si veda slide successiva</i>)



Il principio di copertura delle leggi regionali e il coordinamento con altre disposizioni costituzionali

(il nuovo art. 81, sesto comma, della Costituzione)

	Art. 81 Cost. (originario)	Art. 81, sesto comma, Cost. (modificato dalla l. cost. 1/2012)
sesto comma	-	Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.

Legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione).



Art. 97, primo comma, Costituzione

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, **assicurano l'equilibrio dei bilanci** e la sostenibilità del debito pubblico ⁽¹⁾.

(omissis)

(1) Comma inserito dall'art. 2 della L.Cost. 20 aprile 2012, n. 1. Ai sensi dell'art. 6 della stessa legge queste disposizioni si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. La disposizione sancisce che anche le amministrazioni locali devono garantire il **pareggio di bilancio**. La riforma è intervenuta anche su altre disposizioni ed ha sancito, all'art. 81 Cost., il principio generale del vincolo di bilancio. Si vedano, inoltre, gli articoli 117 e 119 della Costituzione. In attuazione dei menzionati principi sono stati emanati gli art. 3 e 4 l. 24 dicembre 2012, n. 243. Si consideri, inoltre, che l'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea ha inciso anche su altri profili del diritto amministrativo (introducendo principi quale quello del legittimo affidamento, di trasparenza dell'azione amministrativa ecc.). La stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sancisce all'art. 41 il diritto dei cittadini ad una buona amministrazione.



Il vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e e la competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (il vigente art. 117, primo comma, e secondo comma, lettera e) della Costituzione)

		Costituzione vigente (modifiche della l. cost. 3/2001 e della l. cost. 1/2012)
	Art. 117, primo comma	La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali
Competenza legislativa esclusiva statale	Art. 117, secondo comma, lettera e)	«... armonizzazione dei bilanci pubblici; ...»



Il principio di copertura delle leggi regionali e l'armonizzazione dei bilanci pubblici

(il vigente art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione)

Novità della riforma costituzionale 1/2012: la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» passa dalla legislazione concorrente (precedente riforma costituzionale 3/2001) alla **legislazione ESCLUSIVA STATALE** (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., testo vigente)

Il d.lgs. 118/2011 (ed in particolare gli articoli 38 e seguenti)



La legge regionale di contabilità della Toscana (Corte cost., sent. n. 184/2016)

E' un precedente con cui la Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di una competenza legislativa regionale in materia contabile (e non solo meri regolamenti esecutivi) sia pure entro i limiti degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione al fine di disciplinare le peculiarità locali.

Nel rispetto dei vincoli statali è riconosciuto alla Regione di esprimere nella contabilità regionale le peculiarità connesse all'autonomia costituzionalmente garantita



La questione delle Relazioni tecnico finanziarie nell'iter del procedimento legislativo



Necessità di strumenti informativi a supporto del Legislatore regionale

(le schede tecnico-finanziarie e i referti della Corte dei Conti)

RTF è una documentazione a corredo dell'istruttoria, a dimostrazione della verifica del rispetto del principio di copertura finanziaria. Tale verifica presuppone:

- ✓ La corretta determinazione degli effetti della maggiore spesa e della minore entrata, derivanti dalle norme che si intendono introdurre nell'ordinamento
- ✓ La coerenza tra la quantificazione della proposta di legge e i mezzi di copertura
- ✓ La valutazione degli effetti finanziari (imposta dalla legge 196/2009)

Art. 17, comma 3, Legge 196/2009, come modificato dall'art. 3 Legge 163/2016, in attuazione dell'art. 15 della Legge 243/2012 (legge di attuazione dell'Art. 81 Cost.)



La legge 196/2009 (I)

In sintesi: art. 17, commi 3, 5, 6 e 6 bis della L.196/2009 (RTF)

(si rinvia alla lettura delle norme)

Il parametro normativo per compiere la verifica sulla copertura delle leggi regionali di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità dello Stato (l. n. 196/2009) che dedica l'intero titolo V (artt. 17-18-19) alla copertura finanziaria delle leggi.

I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie **devono essere corredati di una relazione tecnica**, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione (per spese correnti e minori entrate ..., per le spese in conto capitale ...).

Alla relazione è indicato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione (....)

Il comma 3 dà poi indicazioni circa il contenuto della Relazione RTF



La legge 196/2009 (II)

Gli esiti della Relazione tecnico finanziaria sono inviati all'Organo Legislativo. I contenuti della Relazione tecnico finanziaria sono stati definiti più nel dettaglio dalla legge di contabilità e finanza pubblica (in particolare **dall'art. 17 della legge 196/2009**), **che ha individuato un contenuto necessario delle Relazioni.** Tale norma è scritta per lo Stato, ma trova applicazione anche nei confronti delle Regioni. Essa prevede, in particolare, che debbano essere indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare (o consiliare). Ciò al fine di rendere possibile, nell'ambito del procedimento legislativo, la ricostruzione completa ed esaustiva del procedimento di quantificazione, in modo che la Commissione competente in materia di bilancio (a livello statale) possa formarsi ed esprimere un parere sulla conformità delle norme e dei provvedimenti al vincolo costituzionale di copertura finanziaria delle leggi.

In tal senso anche per le disposizioni corredate da **clausole di neutralità finanziaria** è richiesta la relazione tecnica, che dovrà riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio da utilizzare per le finalità delle norme da approvare.

Infine, l'articolo 17, comma 5, della legge 196/2009 prende in esame **il caso delle proposte di legge di iniziativa parlamentare sprovviste di Relazione tecnico finanziaria, riguardo alle quali le Commissioni parlamentari possono richiedere al Governo la relazione per tutte le proposte di legge e gli emendamenti al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri.**



La legge 196/2009 (III)

L'art. 17, comma 1, della legge 196/2009 prevede che la copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri sia determinata esclusivamente attraverso una delle seguenti **modalità di copertura**:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.



La legge 196/2009 (IV)

Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, è **predisposta la relazione tecnica**, i cui contenuti sono indicati nei commi 3 e 4, dell'articolo 17 della legge 196/2009.

Tale relazione è prevista per:

- i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie (art. 17, comma 3);
- i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). In tal caso la relazione è elaborata a cura dei proponenti (art. 17, comma 6).

Inoltre, ai sensi del comma 5 della legge 196/2009, **le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione tecnica per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri** da essi recati. In tal caso la relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui all'art. 17, comma 3, della legge 196/2009.



La legge 196/2009 (V)

Il comma 8 dell'articolo 17 della legge 196/2009 prevede che la relazione tecnica (commi 3 e 5) il prospetto riepilogativo (comma 3) **siano aggiornati all'atto del passaggio** dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

Le relazioni tecniche di cui al presente articolo **sono trasmesse al Parlamento in formato elettronico elaborabile** (comma 8 bis dell'art. 17 L.196/2009).

Ogni quattro mesi **la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate** nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega (comma 9 dell'art. 17).



La legge 196/2009 (VI)

Il comma 10 dell'articolo 17 dispone che le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i **limiti della spesa espressamente autorizzata** nei relativi provvedimenti legislativi. A livello statale si prevede che con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Inoltre, le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data (comma 10). Sulla corretta applicazione, per le amministrazioni dello Stato, vigila il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato; per gli enti ed organismi pubblici non territoriali vigilano gli organi di revisione e di controllo, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (comma 11). Il Ministero provvede al monitoraggio degli oneri derivanti dalle leggi che indicano le previsioni di spesa, al fine di prevenire l'eventuale verificarsi di scostamenti dell'andamento dei medesimi oneri rispetto alle previsioni (comma 12).

L'articolo 17, commi 12 e seguenti, dettano disposizioni e stabiliscono le procedure, **a livello statale**, affinché, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, vengano assunti tempestivamente provvedimenti e iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.



La legge 196/2009 (VII)

La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Con decorrenza 9 settembre 2016, la legge di riforma n. 163 del 2016, all'art. 3, comma 1, lettera a) ha fatto venir meno l'obbligo di prevedere nei singoli provvedimenti legislativi la clausola di salvaguardia, già contemplato ai commi 1 e 12 dell'art. 17 della legge di contabilità. Ciò in quanto detta clausola è stata delineata, in termini di procedura e modalità di intervento correttivo, nei nuovi commi 12bis, 12ter e 12quater del medesimo art. 17, che enfatizzano l'obbligo di monitorare le spese autorizzate al fine di prevenire, mediante apposite misure correttive, l'eventuale verificarsi di scostamenti del loro andamento rispetto alle previsioni.

In particolare, a livello statale, si prevede che qualora siano in procinto di verificarsi gli scostamenti, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive, provvede, ai sensi del comma 12, 12 bis, 12 ter 12 quater e 13 dell'articolo 17, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dalla lettera a) del comma 5 dell'articolo 21.

Gli schemi dei decreti di riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva.



La legge 196/2009 (VIII)

Ai sensi del comma 13, il Ministro dell'economia e delle finanze, allorchè riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

Infine il comma 14 dell'articolo 17 prevede che le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.



L'indicazione sulla copertura finanziaria (I)

è un processo di valutazione che si fonda sugli esiti di una verifica razionale dei costi e di una approfondita considerazione sulla fattibilità e sugli effetti finanziari del provvedimento. E' finalizzato ad esaminare tutti gli aspetti derivanti dall'approvazione e, conseguentemente dall'applicazione di un atto normativo: tale è il motivo per cui non si può prescindere dalla predisposizione (e dall'aggiornamento a seguito di eventuali modifiche intervenute durante l'iter di approvazione) della obbligatorietà della scheda di analisi economico-finanziaria, redatta proprio al fine di vagliare la fattibilità dell'intervento in ogni sua parte

(Corte Conti, sez. reg. Veneto, Relazione sulle leggi regionali Veneto 2019)



Necessità della RTF (II)

La documentazione tecnica (RTF o analisi economico-finanziaria) non può essere sostituita da «Note di lettura e ricognitive degli impatti finanziari», per quanto queste ultime possano contribuire a fornire elementi utili ai fini della verifica della corretta allocazione delle risorse.

(Corte Conti, sez. reg. Veneto, Relazione sulle leggi regionali Veneto 2019)



La clausola finanziaria (III)

che normalmente chiude i testi legislativi, è solo il punto finale di un processo valutativo che inizia con la fase di quantificazione degli oneri, elemento fondamentale dell'analisi di fattibilità, su cui peraltro modulare le scelte legislative anche con riferimento ai molteplici altri aspetti

(Corte Conti, sez. reg. Veneto, Relazione sulle leggi regionali Veneto 2019)



RTF e la clausola di invarianza della spesa

Art. 17, comma 6 bis, legge 196/2009

La Relazione Tecnica deve riportare *«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» (Deliberazione, n. 10/SSRRCO/RQ/19)*

In ogni caso la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria



La Relazione tecnico finanziaria e la disciplina regionale

Ciascuna Regione disciplina le modalità attuative del principio di copertura sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost. (art. 19, comma 2, L.196/2009)

La RTF dovrà trovare adeguata disciplina nell'ordinamento contabile regionale, prevedendo l'obbligo di predisposizione per tutte le proposte legislative e gli emendamenti presentati (art. 17, comma 3, L.196/2009)



La RTF nella normativa regionale e delle Province autonome

(un campione)



La normativa regionale di attuazione RTF

- ✓ Soluzioni diversificate da Regione a Regione
 - ✓ Questioni relative all'iter legislativo



Le RTF nelle diverse fonti normative regionali

Le Regioni hanno dato attuazione al principio di copertura delle leggi, prevedendo le Relazioni tecnico finanziarie con soluzioni normative diversificate, in:

- Statuto regionale (Basilicata)
- Legge sulla qualità della normazione (Sardegna, Toscana)
- Legge regionale di contabilità aggiornate (Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Veneto)
- Regolamento Interno o cd. «d'Aula» (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Provincia autonoma di Trento, Piemonte, Umbria)

Inoltre con circolari interne o deliberazioni sono previsti flussi procedurali (Circolare Provincia autonoma di Trento 2014, Emilia-Romagna 2014, Piemonte deliberazione UP 2018)



La RTF a corredo dei progetti di legge

- ✓ Fin dal momento della presentazione del pdl
- ✓ La questione della garanzia dell'iniziativa legislativa da parte dei titolari (Consiglieri regionali e iniziativa popolare)
- ✓ I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e la scelta della originaria formulazione «indica» i mezzi di copertura (salvaguardare l'applicabilità dell'articolo 81 e al contempo dell'art. 71 Cost. sull'iniziativa legislativa)



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla «mera clausola di stile» alle schede tecnico-finanziarie

Esperienze regionali a confronto (un campione rappresentativo di Regioni e Province autonome)



Abruzzo

Art. 27 LR 3/2002, legge sull'ordinamento contabile

Art. 27

Copertura finanziaria delle leggi.

1. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, e' determinata, esclusivamente nei seguenti termini:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali di cui all'art. 21;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) a carico o mediante riduzione di disponibilita' formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti spese di natura non obbligatoria;
- d) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, restando escluso che eventuali entrate in conto capitale vengano utilizzate per la copertura di spese correnti.

2. I progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate sono corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi che s'intendono conseguire con il provvedimento. Nella relazione sono, altresì, indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e ogni altro elemento utile per l'esame del progetto di legge.



Basilicata

In sintesi

L.R. Statutaria n.1/2016, all'art.39, comma 2, prescrive che sia i D.D.L., che le P.D.L., devono essere accompagnati anche da una relazione tecnico-finanziaria.

La scheda tecnico finanziaria è obbligatoria anche per le proposte di legge dei Consiglieri e per i relativi emendamenti.

Nella scheda si specificano i dati e i metodi per la loro quantificazione nonché le loro fonti di bilancio.

Esiste un modello semplificato di scheda tecnico finanziaria per le proposte di legge presentate dai Consiglieri.

Gli stessi Consiglieri proponenti le P.D.L., anche avvalendosi di personale qualificato, provvedono alla redazione delle schede in questione.

E' stata istituita in Consiglio regionale una specifica Struttura di Missione Interna, con dirigenti e funzionari, che verifica preventivamente la copertura finanziaria di tutti i progetti di legge.

In assenza di scheda tecnico finanziaria, il progetto di legge si considera improcedibile.



Emilia- Romagna

Art. 48 del Regolamento Interno

Art. 48

Scheda tecnico-finanziaria

1. I progetti di legge che comportano conseguenze economiche sono corredati, di norma, da una scheda finanziaria in cui sono quantificate le entrate e indicati gli oneri relativi alle singole misure previste. Nella scheda sono indicati inoltre i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti, nonché ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede di esame istruttorio.
2. Per i progetti di legge d'iniziativa della Giunta la scheda è allegata al testo stesso; **per i progetti di legge d'iniziativa popolare o d'iniziativa assembleare, ove necessario, è compito del relatore richiedere la scheda agli uffici regionali competenti.**



SCHEDA TECNICO FINANZIARIA Emilia-Romagna

Dal febbraio 2014 parte integrante dell'iter di approvazione delle leggi regionali è l'adozione di una scheda tecnico finanziaria (STF) di accompagnamento ai progetti di legge che può essere liberamente consultata nell'ambito della banca dati dell'Assemblea Legislativa "*Demetra*" utile anche per il controllo da parte della Corte dei Conti.

La STF offre tanto agli organi della sovranità regionale quanto a quelli del controllo, gli elementi informativi necessari per una piena trasparenza delle scelte relative alla quantificazione degli oneri connessi all'adozione di una legge e la relativa copertura nell'ambito del bilancio.

La STF solitamente accompagna i progetti di legge dal momento della presentazione fino all'approvazione e agli emendamenti approvati in Commissione ed in Aula è abbinata un'indicazione sulla copertura finanziaria. La stf definitiva relativa al testo finale di legge approvato tiene quindi conto di tutto l'iter legislativo.



Liguria

Regolamento Interno del Consiglio regionale Assemblea Legislativa

Articolo 82 quater (Scheda tecnico – finanziaria)

1. I progetti di legge che hanno ricadute di natura finanziaria **sono licenziati dalla Commissione competente nel merito corredati da una scheda tecnica** in cui vengono indicati i mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese o alle minori entrate, i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e le loro fonti, nonché ogni utile elemento a dimostrazione della verifica tecnica effettuata in sede di esame istruttorio da parte della Commissione. **A tal fine la Commissione richiede alla Giunta ogni utile elemento.**

1 bis. La relazione annuale della Corte dei Conti sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri è trasmessa dal Presidente del Consiglio alla Commissione competente in materia di programmazione e bilancio, la quale può riferire al Consiglio sull'esito dell'esame di tale relazione e avanzare eventuali proposte. (*)

(*) Comma aggiunto con deliberazione del Consiglio regionale 21 maggio 2019, n. 7.



Lombardia

Art. 28 LR 34/1978, legge in materia di contabilità

Art. 28

Relazione tecnica⁽⁶⁷⁾

1. I progetti di legge di iniziativa del Presidente della Regione e gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle direzioni generali competenti della Giunta e verificata dalla direzione competente in materia di bilancio, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le loro fonti. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione riporta i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza sui saldi della finanza regionale, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse esistenti utilizzabili per le finalità indicate.
2. **I progetti di legge di iniziativa consiliare sono corredati da una scheda relativa alla quantificazione delle risorse e degli oneri relativi alle misure previste, secondo le modalità stabilite dal Regolamento generale del Consiglio regionale. Fermo restando quanto previsto dal [comma 1](#), le commissioni consiliari competenti richiedono alla Giunta la relazione di cui al [comma 1](#) per le proposte di legge che siano inserite nel programma dei lavori** previsto dal Regolamento generale del Consiglio ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica, che deve riguardare anche gli eventuali emendamenti presentati nel corso dell'istruttoria segnalati dalla commissione, deve essere trasmessa nel termine indicato dalle commissioni consiliari in relazione alla programmazione dei lavori consiliari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora la Giunta non sia in grado di rispettare i termini indicati, deve evidenziare le ragioni.
3. Al fine di uniformare i contenuti e la procedura per la predisposizione della relazione tecnica, la Giunta regionale, sentita la commissione competente in materia di bilancio, definisce apposite linee guida.



Toscana

SCHEDA TECNICO FINANZIARIA

Art. 7 LR 55/2008 legge sulla qualità della normazione. Articolo così sostituito con l.r. 14 dicembre 2009, n. 75, art. 34

Art. 7

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.

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.



SCHEDA TECNICO FINANZIARIA Toscana

Art. 17 LR 1/2015 legge in materia di programmazione economica e finanziaria e relative procedure contabili

Art. 17

Relazione tecnico-finanziaria

1. Le proposte di legge e gli emendamenti che comportano conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria.

2. La relazione tecnico-finanziaria:

- a) esplicita le metodologie seguite e gli elementi ed i criteri di calcolo impiegati;
- b) fornisce una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie;
- c) evidenzia gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi;
- d) indica, nel caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese ovvero corredate di clausole di neutralità finanziaria, i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente anche indicando le risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite.

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



Umbria

SCHEMA TECNICO FINANZIARIA

Regolamento Interno

La relazione tecnica per le pdl è redatta con il supporto degli uffici del Consiglio regionale e della Giunta competenti in materia. Anche gli emendamenti che comportino nuove e maggiori spese o minori entrate devono essere sorretti da questa relazione.

(Articolo 17 bis R.I.)



Sardegna

Art. 12 della legge regionale 24/2016 recante disposizioni sulla qualità della normazione e sulla semplificazione, che modifica la l.r. in materia di contabilità

Art. 12 (Obbligo della relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri finanziari)

1. Il comma 3 dell'articolo 33 della legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 (Norme in materia di programmazione, di bilancio e di contabilità della Regione autonoma della Sardegna. Abrogazione delle leggi regionali 7 luglio 1975, n. 27, 5 maggio 1983, n. 11 e 9 giugno 1999, n. 23), è sostituito dal seguente:

"3. In attuazione del principio del pareggio di bilancio stabilito dall'articolo 81 della Costituzione, **i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa della Giunta regionale che comportino conseguenze finanziarie sono corredati da una relazione** tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, e sulle relative coperture, redatta conformemente all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica). Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni altro elemento utile per la verifica in sede consiliare del rispetto degli equilibri di bilancio e dell'obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti. La relazione tecnica, predisposta dall'Assessorato regionale competente per materia, è verificata dall'Assessorato regionale competente in materia di bilancio e programmazione e da questi trasmessa al Consiglio regionale."

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 33 della legge regionale n. 11 del 2006, è aggiunto il seguente:

"3 bis. **Le commissioni consiliari competenti possono richiedere alla Giunta** regionale la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame al fine della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica è trasmessa nel termine indicato dalle medesime commissioni e, in ogni caso, entro quindici giorni dalla richiesta. Il regolamento del Consiglio regionale disciplina gli ulteriori casi in cui la Giunta regionale è tenuta alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3."

3. La lettera e) del comma 1 dell'articolo 69 della legge regionale n. 11 del 2006 è abrogata.



Provincia Autonoma di Trento

Art. 6 bis della legge provinciale 7/1979 recante legge di contabilità

Art. 6 bis

Copertura finanziaria delle leggi provinciali

1. Le leggi provinciali che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate ne indicano l'ammontare e la copertura finanziaria, sia agli effetti del bilancio annuale, sia del bilancio pluriennale vigenti alla data di approvazione.

1 bis. I provvedimenti di attuazione delle leggi provinciali che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate devono prevedere criteri per la definizione delle priorità d'intervento, per la graduazione delle misure agevolative oppure per il dimensionamento delle iniziative, al fine di garantire nel tempo il rispetto delle previsioni di spesa.

1 ter. La copertura finanziaria delle leggi provinciali che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate è determinata con le seguenti modalità:

- a) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate;
- b) mediante riduzione di stanziamenti previsti da precedenti disposizioni legislative di spesa;
- c) mediante l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 49 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

2. Qualora il bilancio per l'esercizio finanziario successivo sia già stato approvato, l'ammontare degli oneri e la relativa copertura finanziaria sono riferiti, se necessario, al predetto bilancio.

Articolo aggiunto dall'art. 33 della l.p. 3 settembre 1993, n. 23, così modificato dall'art. 30 della l.p. 27 dicembre 2010, n. 27 e dall'art. 2 della l.p. 9 dicembre 2015, n. 18 (per una disposizione transitoria sull'applicabilità di quest'ultima modificazione vedi l'art. 38, comma 12 della l.p. n. 18 del 2015). Vedi anche gli articoli 23 e 24 della l.p. 8 luglio 1996, n. 4.



Provincia Autonoma di Trento

Circolare del Presidente del Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 27 febbraio 2014, recante «Analisi economico-finanziaria dei disegni di legge»

Altre Circolari interne dei Servizi



Veneto

Art. 6 LR 39/2001, legge sull'ordinamento contabile

Art. 6 - Analisi economico-finanziaria dei progetti di legge

1. I progetti di legge sono corredati da una scheda di analisi economico-finanziaria, predisposta dalla struttura regionale competente per materia e verificata dalla struttura regionale preposta al bilancio.
2. Nella scheda di analisi economico-finanziaria sono rappresentati, in particolare:
 - a) il contesto socio-economico cui si riferisce il progetto di legge e gli obiettivi che si intendono realizzare, coerentemente con i contenuti della programmazione regionale;
 - b) i potenziali fruitori delle attività, degli interventi e dei contributi previsti dal progetto di legge, specificando se si tratta di soggetti pubblici o di soggetti privati;
 - c) gli oneri finanziari distintamente per la spesa corrente e per la spesa d'investimento, con l'indicazione degli elementi e dei criteri adottati per la quantificazione degli stessi, ponendo in evidenza anche gli eventuali oneri di gestione a carico della Regione indotti dagli interventi d'investimento; qualora gli oneri previsti dal progetto di legge abbiano un'incidenza su più di un esercizio, essi vanno evidenziati in corrispondenza di ciascuno degli esercizi interessati del bilancio pluriennale;
 - d) gli aspetti procedurali e quelli organizzativi, indicando le modalità e i tempi di attuazione delle procedure, nonché le conseguenze dell'impatto sulla struttura organizzativa regionale del progetto di legge.
3. Il Presidente del Consiglio regionale, nell'assegnare i progetti di legge di iniziativa consiliare alle competenti commissioni, richiede la scheda di analisi economico-finanziaria alla Giunta regionale che deve fornirla entro i trenta giorni successivi.

**Confronto sulle prassi e le procedure in essere
relativamente alle schede tecnico-finanziarie sulle proposte di legge di iniziativa consiliare**

**Alcuni elementi a confronto
(Tabella ad uso interno)**

Regione/ Provincia Autonoma	Principale normativa di riferimento delle Schede Relazioni tecnico- finanziarie (RTF)	Adozione di una procedur a interna per la redazione RTF	Atti corredati della RTF	Adozion e di un modello di scheda RTF	Contenuti della scheda RTF	Soggetti che redigono le RTF	Quali uffici del Consiglio redigono le RTF e di quale personale e competenze dispongono	Redazione delle norme finanziarie	Forme di interlocuzione/ collaborazione tra uffici di GR e CR	Effetti sull'iter legislativo in caso di assenza di RTF
--	--	--	---	--	---	---	--	--	--	--



Il Regolamento del Senato della Repubblica

Capo X (Della presentazione e trasmissione dei disegni di legge)

Articolo 76-bis Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti. ⁽¹⁾ ⁽²⁾

1. Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

2. Sono improponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica redatta nei termini di cui al comma 1.

3. Le Commissioni competenti per materia e, in ogni caso, la 5a Commissione permanente possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 1 per i disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti di iniziativa parlamentare al loro esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione sui disegni di legge deve essere trasmessa dal Governo nel termine di trenta giorni dalla richiesta.

4. Il Presidente del Senato richiede al Presidente della Corte dei conti, in conformità a quanto previsto dalla legislazione vigente, le valutazioni sulle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione di decreti-legge o dalla emanazione di decreti legislativi, quando la relativa domanda sia presentata in forma scritta da almeno un terzo dei componenti delle Commissioni competenti per materia. Per i decreti-legge la domanda non può essere avanzata oltre il quinto giorno dal deferimento del disegno di legge di conversione alla Commissione competente.

(1) Articolo aggiuntivo approvato dal Senato il 22 novembre 1988, coordinato il 30 novembre 1988 e, da ultimo, modificato il 21 luglio 1999.

(2) Rubrica modificata dal Senato il 21 luglio 1999.



Il Regolamento della Camera dei Deputati

Art. 79 (in particolare commi 3, 4, 5, 6, 7)

La Commissione referente può richiedere al Governo di fornire dati e informazioni, anche con la predisposizione di apposite relazioni tecniche)

Art. 96-ter

Gli schemi di atti normativi che implicano entrate o spese sono assegnati altresì alla Commissione bilancio



Alcuni elementi che emergono dalle Relazioni della Corte dei Conti sulle leggi approvate



Natura del controllo esercitato dalle sezioni regionali della Corte dei Conti in sede di Relazione annuale sulle coperture

Si tratta di un **controllo di tipo referente** finalizzato a fornire alle assemblee consiliari **utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità** in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa.

Il controllo trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa (Corte cost., sentenza n. 39/2014), **funzionale a prevenire squilibri di bilancio. Esso «risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio regionale, per consentire ... la formazione di meglio calibrate politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva di processi di <<autocorrezione>> nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (Corte cost., sent. n. 29/1995, n. 179/2007).**



La RTF

deve essere redatta in termini non apodittici, ma avvalendosi di stime economiche, anche presuntive, basate su calcoli matematici e statistici

(Corte costituzionale, sent. n. 26/2013)



Elementi positivi (I)

(che emergono dalle Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti)

- ❑ Miglioramento della qualità e della tempestività delle RTF
- ❑ La previsione di un flusso procedurale adottato congiuntamente da Giunta regionale e Ufficio di Presidenza
- ❑ L'adozione di una scheda modello, in alcuni casi, particolarmente analitica e dunque in grado di supportare le scelte del decisore politico
- ❑ La previsione che le leggi regionali recanti clausola di neutralità finanziaria siano accompagnate da un'attestazione finale in ordine alla effettiva copertura



Elementi positivi (II)

(che emergono dalle Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti)

- ❑ Talune leggi 2020 sono effettivamente corredate dalla documentazione a supporto di tutte le fasi che prevedono una modifica dell'originario testo normativo



Aspetti da migliorare (I)

(che emergono dalle Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti)

- ✓ Alcune leggi risultano prive della prescritta documentazione di analisi economico-finanziaria (necessaria anche in presenza di clausola di invarianza della spesa)
- ✓ RTF non debitamente aggiornate in base alle modifiche intervenute nel corso dell'iter della legge (Norme corredate in origine della RTF, alle quali non è seguito l'aggiornamento)



Aspetti da migliorare (II)

(che emergono dalle Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti)

- ✓ Esigenza di RTF più dettagliate e accurate

Presenza di RTF che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi il più delle volte a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato

- ✓ Riguarda in alcuni casi, l'utilizzo delle tecniche di copertura



Criticità evidenziate dalla Corte dei Conti

Alcune criticità evidenziate dalla Corte dei Conti per la legislazione statale possono riproporsi anche nell'ambito della legislazione regionale.



La clausola di invarianza della spesa

(che va sempre dimostrata anche nei casi di «autocopertura»)

(nuovo art. 17, comma 6 bis, della L.196/2009)



Esigenza di RTF più dettagliate con riguardo alle unità di bilancio

La tecnica di copertura che fa rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti «rischia di entrare in contrasto con il criterio di trasparenza, oltrechè con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato, in dissonanza con l'essenza dell'obbligo costituzionale (Corte Conti, sez. reg. contr. Piemonte, n. 95/2020/RQ)



La Corte dei Conti, sez. reg. (I)

richiama l'attenzione sulla

Obbligatorietà dell'indicazione della copertura finanziaria nel suo complesso, intesa come «(...) espressione finale di un articolato, analitico e approfondito processo di valutazione, i cui presupposti si fondano sugli esiti di una verifica razionale dei costi e di una approfondita considerazione sulla fattibilità e sugli effetti finanziari, derivanti dall'applicazione dell'atto normativo»

(Corte Conti, sez. reg. Veneto, deliberazione n. 36/2020/RQ)



Linee di orientamento della Corte dei Conti deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR

TEMPISTICHE

Le Relazioni delle sezioni regionali sulla tipologia di leggi di spesa **devono precedere il giudizio di parificazione** del consuntivo regionale

APPROFONDIMENTI IN TEMA DI RTF

Rinvio al paragrafo 4. e 4.4. della deliberazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla «mera clausola di stile» alle schede tecnico-finanziarie

QUESTIONI APERTE E AVVIO DI UN CONFRONTO



Questioni aperte

(che emergono dalle Relazioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti)

- Non sempre nelle leggi si rinviene un'esauriente qualificazione giuridica delle spese previste (è auspicabile un'implementazione del flusso procedurale)
- Necessità di adeguata dimostrazione, nelle RTF, delle effettiva disponibilità della copertura (e dunque delle risorse finanziarie necessarie alla copertura degli oneri previsti)
- Utilizzo della clausola di neutralità finanziaria (analisi sulla effettiva assenza di oneri, anche indiretti, per il bilancio regionale)
- Mancato aggiornamento del Regolamento Interno del Consiglio regionale (è in alcuni casi auspicabile una modifica per adeguarsi al principio costituzionale di copertura)



Questioni

(riprese dalla Corte dei Conti, Deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR) (I)

- ❑ La RTF deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale
- ❑ Esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle RTF, ai fini della intellegibilità della reale portata innovativa, *in primis* finanziaria, del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore (*idem* Corte Conti, sez. riun, delib. n. 3/SSRRCO/RQ/21- Relazione sett-dic 2020)



Questioni

(riprese dalla Corte dei Conti, Deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR) (II)

- ❑ La frequente presenza di RTF che non consentono una ricostruzione degli oneri riportati, limitandosi a fornire elementi di sintesi, o che risultano insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha condotto alla quantificazione degli oneri stimati

- ❑ L'elaborazione accurata di RTF assume rilevanza anche nel caso di provvedimenti di legge di riassetto organizzativo, allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei «criteri di invarianza» in funzione della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, laddove **le connotazioni di sostanziale genericità** sovente presenti, finiscono per atteggiare le informazioni a **mere clausole di stile** (Corte cost., sentenza, n. 132/2014).



Considerazioni finali (I)

Il controllo collaborativo fa emergere che la Corte dei Conti rileva positivamente come risulti avviato un processo di miglioramento dell'iter per l'individuazione degli oneri derivanti dalla leggi di spesa e tuttavia restano, in alcuni casi, da migliorare aspetti relativi alla quantificazione degli oneri e alla tipologia di copertura degli stessi



Considerazioni finali (II)

La Regione, a fronte di nuovi o maggiori oneri, ha **un «onere di provarne» la copertura**

La copertura degli oneri introdotti **è necessario che sia individuata dal medesimo provvedimento che introduce la spesa** (ciò si traduce nel fatto che la copertura deve essere reperita e indicata anche nel caso in cui gli oneri siano indeterminati o non compiutamente quantificabili, salvo alcune ipotesi)

L'onere non è ritenuto assolto dalla Corte dei Conti con la sola indicazione della Missione o del Programma del bilancio in corso nel quale reperire la copertura (quale fosse un **«contenitore inesauribile»**), **dovendosi invece dare adeguata dimostrazione, in sede di RTF, della effettiva disponibilità della copertura.**



Un possibile confronto

(sulle prassi applicative e le procedure interne adottate)

A fronte della necessità di implementare il percorso di miglioramento intrapreso dalle Regioni per l'attuazione del principio di copertura finanziaria delle leggi,

anche tenuto conto delle sollecitazioni che emergono dalle sezioni regionali della Corte dei Conti nelle relazioni annuali sulle tipologie di coperture adottate nelle leggi regionali,

potrebbe essere utile [un confronto sulle prassi applicative e le procedure interne adottate nelle Regioni/Province autonome](#).

Resta a ciascuna Regione il compito di attuare il principio secondo la proprie scelte e tenuto conto dell'organizzazione interna



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla «mera clausola di stile» alle schede tecnico-finanziarie

La qualità della legislazione

La Relazione tecnico finanziaria, uno degli strumenti di qualità della normativa



Profili di qualità della normativa

- ✓ In alcuni ordinamenti regionali la RTF è espressamente prevista quale strumento di qualità della normazione, in concorso con altri (es. **motivazione della legge**)
- ✓ La Corte dei Conti, nella deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR esplicita che nei confronti delle Regioni vada «assicurato il più ampio **contraddittorio**, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale»;
- ✓ Le pronunce della Consulta, che pone l'accento sulla necessità che ogni disposizione comportante oneri sul bilancio sia corredata da «**un'apposita istruttoria**» (sentenza n. 224/2014), la cui funzione è svolta dalla RTF che individua gli effetti previsti dalle norme e le congruità con le risorse disponibili; la sentenza sulla «mera ipotesi politica» (sentenza n. 227/2019).



La nuova **Better regulation** europea 2021: «Unire le forze per legiferare meglio»

è l'invito rivolto alle altre Istituzioni, agli Stati membri, alle Regioni e agli stakeholders nella Comunicazione indirizzata dalla Commissione europea alle istituzioni e agli organi consultivi dell'UE del 29 aprile scorso.

Il nuovo sistema di **Better regulation** europeo segue la Comunicazione Better regulation del 2015 e tiene presenti gli effetti della pandemia e le sfide della crisi economica e sanitaria: una legislazione di qualità è infatti un fattore determinante ai fini della **ripresa economica** e della **transizione verde e digitale**.



Elementi del nuovo sistema Better regulation

- ✓ l'approccio «one in, one out» per ridurre i costi e gli oneri non necessari, nell'ambito del programma di semplificazione; **tale principio garantisce che gli eventuali nuovi oneri introdotti da una nuova legge siano controbilanciati dalla riduzione di oneri precedenti nello stesso settore di attività.**
- ✓ **una maggiore trasparenza;**
- ✓ il miglioramento del processo di **consultazione** per coinvolgere meglio il **pubblico e gli stakeholders in un dialogo con la Commissione europea;**
- ✓ **il rafforzamento dell'analisi degli impatti connessi agli obiettivi di Sviluppo Sostenibile (Agenda 2030 dell'ONU);**
- ✓ **l'integrazione della “previsione strategica” nel processo di elaborazione delle politiche, per renderle adeguate al futuro (tenendo conto delle tendenze emergenti)**

[Per approfondimenti si rinvia al sito: www.regioni.it](http://www.regioni.it)

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_it



La giurisprudenza costituzionale (cenni)



La giurisprudenza costituzionale (I)

In attuazione dell'articolo 81, la Corte costituzionale con sentenza n. 26/2013, ha dichiarato illegittime alcune norme della Regione Sardegna ribadendo l'obbligo per le leggi - anche regionali - che istituiscono nuove spese, di prevedere apposita analitica copertura finanziaria e richiamando il proprio costante orientamento secondo cui **le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una «esplicita indicazione» del relativo mezzo di copertura**. Solo per le spese continuative e ricorrenti, prosegue la Corte, è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale



La giurisprudenza costituzionale (II)

La copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (*ex plurimis*, sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla **ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio**. Secondo la Corte, la "irrazionalità" sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell'esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell'esercizio anteriore a quello in cui si prevede l'avvio delle conseguenti realizzazioni" (sentenza n. 227/2019).



La giurisprudenza costituzionale (III)

«L'equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici non si realizza soltanto attraverso il rispetto del meccanismo autorizzatorio della spesa, il quale viene salvaguardato dal limite dello stanziamento di bilancio, ma anche mediante la preventiva quantificazione e copertura degli oneri derivanti da nuove disposizioni.»

(Corte costituzionale, sent. n. 115/2012)



La giurisprudenza costituzionale (IV)

L'illegittimità per contrasto con l'articolo 81 della Costituzione **può comportare anche la dichiarazione di illegittimità di un'intera legge**. Così è accaduto ad esempio con sentenza 227/2019, in cui la Consulta ha ritenuto la questione di legittimità costituzionale fondata per difetto di copertura della spesa.



La copertura finanziaria

I principi della giurisprudenza costituzionale (V)

Il principio di copertura delle leggi che comportano spese ex articolo 81 della Costituzione ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere **corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse** a disposizione; nel caso di norme a regime, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti. Ha aggiunto la Corte che il principio di analitica copertura espresso dall'articolo 81 Cost trova, tra l'altro, esplicita declinazione nell'apposito articolo 17 (Copertura finanziaria delle leggi) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) laddove è prescritto che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura». La generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo non è idonea ad assicurare una copertura credibile quando nella posta di bilancio interessata al ricorso convivono, in modo promiscuo ed indistinto sotto il profilo della pertinente quantificazione, i finanziamenti di precedenti leggi regionali. In particolare, la riduzione compensativa di autorizzazioni derivanti da disposizioni di legge modificate deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto finalizzata a compensare gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa. Si tratta di un principio finanziario immanente all'ordinamento, enunciato esplicitamente dall'articolo 81, quarto comma, della Costituzione e quindi di diretta applicazione. In questa prospettiva ermeneutica non assume rilevanza il fatto che le risorse destinate ad un complesso di funzioni siano riferite ad un capitolo o ad una unità previsionale di base. L'obbligo di corredare le innovazioni legislative di allegati o documenti dimostrativi degli effetti economici delle stesse non costituisce, con riferimento ai giudizi sulle questioni di legittimità sollevate in via principale, un'inversione dell'onere della prova a danno della Regione o della Provincia autonoma convenuta in giudizio, ma costituisce naturale ottemperanza al principio costituzionale sancito dal citato articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Quest'ultimo va rispettato, in primis, nelle assemblee parlamentari deputate all'approvazione della legge. Il fatto che l'unità di voto sia riferita all'unità previsionale di base non comporta che - quando il suo oggetto sia collegabile a più funzioni - l'approvazione del contenuto dell'unità stessa sia una clausola in bianco, suscettibile di successivo riempimento a piena discrezione degli organi deputati alla sua attuazione; al contrario, già la relazione al disegno di legge deve informare in modo analitico l'assemblea deliberante sugli obiettivi e sui correlati mezzi relativi a ciascuna disposizione comportante spesa, ancorché incorporata in unità previsionale a contenuto promiscuo (Corte cost. 224/2014)



La giurisprudenza costituzionale (VI)

Una particolare problematica, oggetto di pronuncia della Corte costituzionale, riguarda il rapporto tra **le esigenze di carattere finanziario e la necessità di assicurare la tutela di diritti fondamentali**. Ciò ancor di più ove sia la stessa legge regionale a conformare in concreto le situazioni soggettive, identificando normativamente un nucleo di garanzie che non può poi essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali (in tal senso si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 275/2016 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), limitatamente all'inciso «, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,». La Corte ha ritenuto che sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati e che non deve risultare poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento da parte regionale degli interventi alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente. Pertanto, una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili lo stesso non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali, nel senso che in tale fattispecie è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione; sul rapporto tra obbligo di copertura e diritti insopprimibili della persona, più recentemente, si veda la sentenza n. 152/2020, in cui la Corte ha riconosciuto l'assegno previsto insufficiente ad assicurare un minimo vitale al beneficiario, per manifesta inadeguatezza dell'emolumento pensionistico rispetto all'esigenza di garantire alle persone totalmente inabili al lavoro dei mezzi necessari per vivere (erogazione prestazioni sociali insopprimibili e obbligo di tempestiva copertura, sentenza n. 62/2020, n. 6/2019)



La giurisprudenza costituzionale (VII)

La finanza regionale è parte della finanza pubblica allargata (n. 64/2016)



La giurisprudenza costituzionale (VII)

Rinvio

Per una più approfondita ricognizione della giurisprudenza costituzionale si rinvia a

- **Relazioni OLI «La giurisprudenza costituzionale n materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa e delle manovre di bilancio regionali, a cura di Alberto Crosio (CR Piemonte), Firenze 22 novembre 2012;**
- **Relazione quadrimestrale della Corte dei Conti sulla legislazione statale (settembre-dicembre 2020, pag. 304 e seguenti)**



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Il principio di copertura finanziaria delle leggi regionali:
dalla «mera clausola di stile» alle schede tecnico-finanziarie

Grazie per l'attenzione

Alda Santarella,
dirigente del Servizio Legislativo
Consiglio regionale Assemblea Legislativa della Liguria