

RELAZIONI SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI PUBBLICATE NELL'ANNO 2015

Premessa

1. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, all'art. 1, comma 2, stabilisce che “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 oneri¹”. La relazione viene inoltre trasmessa “alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza” (comma 8). La normativa estende alle Regioni un tipo di controllo già previsto per la legislazione statale, al fine di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria (art. 81 della Costituzione), per il quale ogni legge, anche regionale, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporta, a salvaguardia degli equilibri economico-finanziari. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 del 2014, ha precisato che “alla luce della [...] giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma [...] risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentt. nn. 29 del 1995 e 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (sentt. nn. 250 del 2013 e 70 del 2012).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con la delibera n. 10 del 20 marzo 2013, ha individuato le prime linee di orientamento per le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, stabilendo i criteri e parametri per la verifica delle Sezioni regionali di controllo.

2. Si espongono di seguito², ordinate per principi, le più rilevanti osservazioni formulate dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in occasione dell'esercizio della funzione predetta.

¹ Comma così modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

² Le deliberazioni prese in esame sono le seguenti: Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Del. n. 118/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Basilicata, Del. n. 44/2016/RQ; Sezione regionale di

Copertura finanziaria “a formazione progressiva”

Non risulta condivisibile la scelta di formulare le norme finanziarie di copertura dei relativi oneri redatte in considerazione della nuova struttura del bilancio armonizzato per cui, ai sensi dell’articolo 13 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche, l’unità di voto per l’approvazione del bilancio di previsione è costituita dai programmi. In particolare in virtù di tale principio, si segnala il caso della legge regionale Lazio del 30 dicembre 2014, n. 18 nella cui formulazione vengono indicati il programma di spesa e la missione nell’ambito dei quali ricadono i relativi oneri, rimandando la specificazione dei capitoli di spesa all’attuazione della medesima disposizione finanziaria, che avviene mediante deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell’articolo 1, comma 17, lettera c), della predetta legge, senza, quindi, indicare una ulteriore articolazione più dettagliata, degli “spazi finanziari” sui quali si fonda la nuova decisione di spesa. Tale opzione viene motivata in base alla distinzione tra i diversi livelli del cosiddetto bilancio decisionale di competenza del Consiglio regionale (articolato in titoli e tipologie per le entrate ed in missioni e programmi per le spese) e del bilancio a carattere gestionale (di competenza della Giunta regionale) di cui al “Documento tecnico di accompagnamento” (ripartito in titoli, tipologie e categorie per le entrate ed in missioni, programmi e macroaggregati per le spese), ed al “Bilancio finanziario gestionale” (bilancio ripartito in capitoli), ai sensi dell’articolo 39 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche.

Tale ricostruzione non appare, invero, convincente, in quanto la puntuale indicazione degli oneri e della relativa copertura viene richiesta ai fini di una effettiva consapevolezza e correlata verifica dell’impatto contabile di ogni nuova decisione di spesa, attesa anche la base di partenza programmatica su cui è costruita la stessa articolazione dell’unità di voto costituita dai programmi e che non può non venire incisa, senza adeguata rappresentazione degli effetti, dalla nuova determinazione.

Non sono rari i casi in cui la copertura di nuovi o maggiori oneri, pur riconosciuti sussistenti dalla norma, è oggetto di rinvio ad atti diversi (e talvolta financo successivi

controllo per la Calabria, del. n. SRCCAL/12/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Del. n. 61/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia-Giulia, Del. n. FVG/36/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Lazio, Del. n. 117/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Del. n. Lombardia/186/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per le Marche, Del. n. 80/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per il Molise, Del. n. 19/2016/RQ; Sezione regionale di controllo per la Puglia, Del. n. 67/RQ/2016; Sezione di controllo per la regione autonoma della Sardegna, Del. n. 130/2016/RQ; Sezioni riunite per la regione Siciliana, del. n. 5/2016/SS.RR./PARI; Sezione regionale di controllo per la Toscana, Del. n. 177/2016/RQ; Sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – Trento, Decisione n. 1/2016/PARI; Sezioni riunite per la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol – Bolzano, decisione n. 2/PARI/2016.

e futuri) rispetto alla legge che li produce e dunque con palese violazione del cd. “principio dell’autosufficienza” della legge di spesa.

Copertura di nuovi o maggiori oneri con disponibilità di bilancio

E’ da censurare la modalità di provvedere alla copertura degli oneri finanziari con risorse o disponibilità del bilancio a legislazione vigente. Si tratta, infatti, di interventi che si sostanziano in un diverso utilizzo di risorse già destinate, facendo emergere il dubbio che la costruzione degli stanziamenti in sede previsionale sia stata operata in maniera non del tutto coerente con le esigenze effettive o comunque evidenziando una area potenzialmente suscettibile di integrazione nella programmazione finanziaria, nel presupposto che le risorse di inizio esercizio siano disponibili anche per le esigenze di spesa derivanti dalla legge successivamente approvata.

Il ricorso alle disponibilità di bilancio potrebbe in questo quadro trovare una qualche (invero non sufficiente) giustificazione nel considerare che la nuova legge si limiti a disporre non nuove spese, ma soltanto interventi attuativi di programmi generici, non sufficientemente dettagliati in sede di previsione iniziale. In questi casi la previsione di bilancio iniziale verrebbe peraltro ad atteggiarsi come stanziamento di fondi cui attingere nel momento in cui si attualizza e definisce il fabbisogno necessario a finanziare l’intervento, al di fuori del procedimento e delle garanzie ordinariamente previste.

Nel sottrarre la decisione di spesa all’alveo istituzionale di una compiuta esplicitazione della programmazione finanziaria, permane altresì il rischio che le risorse originariamente previste non si dimostrino sufficienti, alla fine dell’esercizio, a finanziare integralmente le spese programmate incidendo negativamente sui risultati finali del bilancio.

In conclusione, non appare idonea la copertura degli oneri finanziari con risorse o disponibilità del bilancio a legislazione vigente, ovvero sufficiente la limitazione della copertura alla missione e al programma del bilancio nel quale sono iscritte le risorse necessarie a finanziare le spese previste nella stessa, senza indicare una ulteriore più dettagliata esplicitazione degli “spazi finanziari” conseguenti alla necessaria riduzione di una spesa pregressa, che consenta la parallela copertura della nuova. Solo in questi termini appare invero correttamente attuato il quadro normativo e può essere valutato l’apporto ulteriore fornito dalla articolazione dei capitoli di bilancio, la cui indicazione nelle relazioni finanziarie di accompagnamento alle proposte di iniziativa della Giunta (ma anche nel testo normativo) può, ove correttamente predisposta, agevolare e costituire essa stessa misura della riprogrammazione normativa delle risorse sottesa alla nuova decisione di spesa determinazione.

Il ricorso alle disponibilità di bilancio non è modalità coerente con il sistema della contabilità pubblica e segnatamente con la regola della “legislazione vigente” (legge n. 243 del 2012 e art. 17 legge n. 196 del 2009, norme direttamente attuative dell’art. 81 Cost.), anche se il pareggio/equilibrio complessivo della Regione ne risulti comunque salvaguardato. La Corte costituzionale e le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno dato indicazioni precise in questo senso ribadendo che, in via di principio, per ogni onere deve essere indicata la relativa specifica copertura (riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ricorso ai fondi speciali, previsione di nuove o maggiori entrate); sicché l’utilizzo di accantonamenti di bilancio, in quanto sottesi a precedenti autorizzazioni legislative di spesa (non connotate da “discrezionalità”), potrebbe consentirsi solo a condizione di una contestuale ed ostensiva riduzione dei precedenti oneri autorizzati con la legislazione in vigore.

La Corte dei conti in particolare ha sottolineato che, pur in un assetto di bilancio vincolato al pareggio, una delle condizioni del mantenimento di tale equilibrio - anche nel corso del tempo - è costituito dalla (effettiva) copertura della nuova o maggiore decisione onerosa.

Principio di copertura ed anticipazioni di liquidità

Deve escludersi che le anticipazioni di liquidità possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione generando effetti espansivi sulla capacità di spesa; l’anticipazione di liquidità non può, quindi, comportare il finanziamento di una nuova spesa.

Monitoraggio delle leggi di spesa regionali (art. 17, comma 12, legge n. 196 del 2009)

Le disposizioni del comma 12 dell’art. 17 della legge n. 196 del 2009, in quanto espressione di un principio generale volto a garantire l’obbligo di copertura delle leggi di spesa, sono da ritenere direttamente applicabili alle Regioni e alle Province autonome, per effetto dell’art. 19, comma 2 della stessa legge, così come peraltro ribadito anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 224 del 2014).

Copertura ed oneri pluriennali

Sul piano sistematico e generale va ribadita l’esigenza di garantire la copertura nei casi in cui la spesa gravi su più esercizi, in un arco pluriennale coerente con la natura degli interventi e la durata degli oneri, estendendo il vincolo sulle disponibilità di esercizi futuri e vincolandone la relativa capacità di spesa. L’assolvimento

dell'obbligo di copertura richiede la previa e completa individuazione della proiezione nel tempo degli oneri derivanti dalla legge ed il reperimento delle risorse necessarie all'integrale copertura, anche oltre il limite imposto dalla programmazione triennale del bilancio.

Al riguardo la eventuale limitazione triennale prevista da normativa regionale risalente ormai nel tempo, va oggi a confrontarsi con il principio di equilibrio del bilancio, nell'accezione che emerge dall'art. 81 della Costituzione e dalla autorevole giurisprudenza della Corte costituzionale.

In tal senso, tra l'altro, depone il disposto della legge n. 196 del 2009 (art. 17), ai sensi della quale le leggi di spesa devono indicare "per ciascun anno" la spesa autorizzata e devono garantire, attraverso la clausola di salvaguardia, "la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura".

Soprattutto quando gli oneri sono inderogabili, si dovrebbe evitare che in futuro debba farsi fronte ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio nei successivi esercizi.

Copertura ed oneri ricorrenti e continuativi

E' necessario assicurare che specifiche garanzie siano assicurate per gli oneri ricorrenti e continuativi, segnatamente in ragione del non compatibile rinvio alla legge di bilancio per la determinazione di oneri qualificati come ricorrenti, e della relativa copertura. Va ricordata in proposito la previsione del già richiamato art. 38 del decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale ha espressamente disposto che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo e ricorrenti quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime, potendo rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio solo nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie.

Copertura condizionata a finanziamenti provenienti da terzi

Sussiste dissonanza tra le modalità di copertura e i principi affermati dalla Corte costituzionale riguardo all'assenza di un'espressa quantificazione degli oneri e soprattutto nell'ipotesi di copertura basata sull'aspettativa di un finanziamento proveniente da terzi.

Quantificazione degli oneri

Sussiste in alcune relazioni tecniche la mera previsione di stanziamento e non l'analitica dimostrazione della quantificazione degli oneri.

Relazione tecnica

La maggior parte delle leggi scrutinate si caratterizza per "l'assenza e/o l'inadeguatezza della relazione tecnico-finanziaria (in alcuni casi assorbita nella relazione illustrativa) di accompagnamento.

Ridotto è l'adeguamento all'obbligo di accompagnare le leggi regionali di spesa con specifiche relazioni tecniche che analizzino in maniera esaustiva i profili finanziari delle disposizioni approvate.

Tetto di spesa

Nei casi di copertura con il ricorso a tetti di spesa, se la valutazione dell'onere risulta scarsamente realistica, soprattutto in caso di decisioni finanziarie di medio-lungo periodo, è la tenuta dello stesso tetto di spesa a subire delle pressioni. In taluni casi, dunque, la presenza di un limite di spesa, seppur tale da fungere da garanzia sul piano contabile in ordine alla tenuta del quadro finanziario della norma, può rappresentare una soluzione insoddisfacente se sono necessarie ulteriori risorse. Ciò soprattutto se non si prevedono né clausole di monitoraggio né clausole di salvaguardia.

Approvazione di emendamenti nel corso dell'iter parlamentare

Irregolarità in merito all'applicazione del principio della copertura hanno riguardato l'approvazione di emendamenti, che, il più delle volte non risulta accompagnata da adeguata relazione tecnica.

Impiego delle clausole di salvaguardia e della clausola di neutralità finanziaria

Raro è l'impiego delle clausole di salvaguardia e di neutralità finanziaria.

In taluni casi di disposizioni corredate di clausola di neutralità finanziaria, la stessa non è poi adeguatamente corredata dalle doverose esplicitazioni ed illustrazioni che debbono essere contenute nella Relazione tecnica e che debbono valere a comprovare la fondatezza della clausola stessa.

Copertura: ricorso ad operazioni di “storno”

Si registrano, a copertura, operazioni di storno senza un’adeguata rappresentazione della scelta politica che si sta realizzando (in termini di rinuncia o definanziamento di un’altra finalità in precedenza perseguita dal legislatore). Il concetto stesso di eccedenza implica che sia sottesa all’operazione di storno una verifica (spesso non rinvenibile dalla relazione tecnica) della risorse effettivamente disponibili, analogamente a quanto sopra rappresentato per le ipotesi in cui si asserisca la neutralità finanziaria della legge.