



Consiglio regionale della Campania

Allegato 1)

LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLA RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA, DEGLI EMENDAMENTI E DELLA SCHEDA RELATIVA ALLA VERIFICA DELLA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI E DELLA RELATIVA TIPOLOGIA DI COPERTURA FINANZIARIA

La relazione tecnico finanziaria deve fornire tutti gli elementi e i dati necessari, da un lato, alla verifica della quantificazione della spesa, dall'altro, a garantire l'adeguatezza dell'impiego delle risorse finanziarie volte ad assicurare l'idonea copertura finanziaria alle disposizioni contenute nel provvedimento legislativo in esame.

Pertanto, essa rappresenta un documento fondamentale ai fini dell'illustrazione delle modalità e dei criteri posti a base del rispetto del parametro costituzionale ex art. 81, co. 3, Cost., applicato alla copertura finanziaria degli interventi normativi.

Di seguito si procede all'illustrazione del modello di compilazione diretto a fornire ai Consiglieri regionali elementi conoscitivi utili per la redazione della R.T.F., del modello finalizzato ad agevolare la stesura degli emendamenti ai testi normativi, nonché della scheda relativa alla verifica della quantificazione degli oneri e della tipologia di copertura finanziaria degli oneri previsti.

RELAZIONE TECNICO – FINANZIARIA ALLA PROPOSTA O DISEGNO DI LEGGE REGIONALE

La Relazione Tecnico Finanziaria si articola in una parte introduttiva, nella quale occorre compilare i campi relativi alla indicazione della proposta di legge, del proponente e del titolo della proposta ed è, inoltre, composta da quattro sezioni.

- a) La sezione 1)** contiene la descrizione degli elementi informativi in ordine al contesto finanziario in cui si colloca l'iniziativa legislativa.
- b) La sezione 2)** segnala la presenza di eventuali oneri finanziari (diretti/indiretti) derivanti dal progetto di legge e la relativa quantificazione.

La fase di quantificazione degli oneri finanziari è finalizzata a fornire la valutazione sull'ammontare di nuove e/o maggiori spese, ovvero di minori entrate derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di finanza pubblica a livello regionale.



Consiglio regionale della Campania

Detta valutazione è, inoltre, indispensabile ai fini dell'individuazione dell'esatta distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura per ciascun esercizio finanziario del bilancio di previsione regionale.

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

Le indicazioni da seguire per la compilazione dei vari campi sono di seguito prospettate:

- nel caso si rilevino oneri diretti o indiretti derivanti dall'applicazione della singola disposizione, alla voce “**PRESENZA ONERI (SI/NO)**”, occorre segnalare la presenza dell'onere accanto al numero dell'articolo e del comma a cui esso si ricollega;
- è necessario procedere alla “*quantificazione*” di tale onere, inserendo alla voce “**STIMA ONERI (VALORE in €)**” l'importo dell'onere stimato;
- in corrispondenza della voce “**DATI - CRITERI – METODI UTILIZZATI PER LA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**”, occorre descrivere le modalità e i criteri adottati quale riferimento alla presenza o meno dell'onere in oggetto e alla relativa stima;
- in fondo alla tabella inserire il totale degli oneri stimati.

POSSIBILI CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI FINANZIARI

I criteri di quantificazione della spesa possono essere molteplici, a seconda del tipo di intervento e dell'ambito e settore in cui l'onere si colloca. Per finalità esemplificative si descrivono taluni criteri finalizzati alla quantificazione dell'onere finanziario indotto da una disposizione legislativa. Si raccomanda di evitare di utilizzare il criterio della spesa storica come unico ed esclusivo riferimento della stima degli oneri, in quanto gli stessi vanno valutati ed attualizzati alla luce delle nuove disposizioni di legge contenute nel provvedimento, al quale la RTF si riferisce.

1. Criterio del costo medio unitario: Consiste nell'esatta determinazione dell'onere, utilizzando quale parametro di riferimento il prezzo unitario del bene o del servizio reperibile in quel dato momento storico sul mercato. È necessario, pertanto, fare riferimenti specifici a listini, prezziari, indicatori di costo. Es. Postazione informatica - Costo medio unitario: 1.000 (mille) euro - Acquisto di 10 (dieci) postazioni informatiche: 10.000 (diecimila) euro;

2. Criterio della stima parametrica: In assenza di elementi relativi all'esatta determinazione della spesa indotta dalla presenza dell'onere, occorre avvalersi, per quanto compatibile e assimilabile, di un'analogia precedente iniziativa già intrapresa dall'amministrazione regionale (o presso altre Regioni), che consenta di assumere quale parametro di quantificazione degli oneri la spesa sostenuta per tale attività, analizzando quali siano state le singole voci di spesa e la platea dei destinatari e aggiornando, eventualmente, l'insieme dei dati disponibili in ordine ai quali è in atto la fase di



Consiglio regionale della Campania

quantificazione degli oneri finanziari. Ovviamente, appare opportuno esplicitare tutti i dati finalizzati alla verifica della congruità degli elementi assunti quale base di calcolo per addivenire alla quantificazione dell'onere. Es. Organizzazione di un Convegno - Numero dei partecipanti – Quantità degli opuscoli informativi dei contenuti e finalità del convegno e costo unitario di ciascun opuscolo - Pubblicizzazione del convegno sui *mass media* - Acquisto spazi pubblicitari - Pubblicazione relazione dell'evento - Numero di copie e costo di riproduzione della singola copia - Costo di affitto della sala in cui si svolgerà il convegno - Costi per installazione supporti multimediali = Totale costi relativi all'organizzazione del convegno.

3. Criterio basato su stime economiche e statistiche (e calcoli matematici): È adottato allorquando la tipologia dell'onere previsto permette una quantificazione dello stesso tramite l'utilizzo di dati statistici su di un tema specifico in possesso dell'amministrazione regionale.

Es. Interventi a sostegno delle vittime di violenza di genere. Nel corso dell'anno antecedente, gli interventi hanno coinvolto una platea di (numero soggetti); l'oggetto dell'intervento ha riguardato il patrocinio legale di tali soggetti per un costo di (spesa totale sostenuta nell'anno di riferimento). Si stima, dunque, a livello statistico, che durante l'anno solare e per il triennio di riferimento del bilancio di previsione regionale la spesa complessiva possa ammontare a euro.

c) La sezione 3) prevede l'indicazione sulla tipologia di copertura della spesa in relazione agli oneri quantificati e sul triennio di riferimento del bilancio di previsione finanziario. La sezione 3) è, a sua volta, articolata nelle sezioni A, B e C.

La sezione A) è dedicata all'individuazione della tipologia di copertura della spesa in relazione agli oneri quantificati. In essa vengono, in particolare, indicati la natura, la tipologia, lo stanziamento e le modalità di copertura finanziaria, ai sensi dell'articolo 38 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), nonché la Missione, Programma e Titolo del bilancio, dal quale sono attinte le risorse finanziarie.



Consiglio regionale della Campania

QUALIFICAZIONE GIURIDICA DELLA SPESA

SPESE CORRENTI: Si intende il complesso delle spese destinate a finanziare la gestione ordinaria delle attività dell'amministrazione pubblica.

SPESE IN CONTO CAPITALE (o di investimento): Si intende il complesso delle spese destinate a finanziare opere pubbliche ovvero la realizzazione di beni immobili, che producano, in favore dell'amministrazione pubblica, benefici reiterati e continuativi nel tempo. Tra queste rientrano: le spese per investimenti, sia diretti che indiretti (questi ultimi attuati mediante assegnazioni di fondi ad altri soggetti); le spese per l'acquisizione di partecipazioni o azioni, oppure tese ad eseguire conferimenti o concessioni di crediti per finalità produttive.

SPESE OBBLIGATORIE: Si tratta di spese alle quali corrispondono, normalmente, diritti soggettivi dei destinatari e, pertanto, la legge, che le introduce, si limita a prevederne, al momento dell'espletamento della fase di quantificazione, il possibile ammontare (c.d. previsione di spesa). È il caso in cui la spesa possa essere solo stimata: Es. Pagamento stipendi.

In ordine a tali spese viene in soccorso il cd. fondo di riserva contemplato dall'art. 48, co. 1, lett. a), del prefato d.lgs. 118/2011, a tenore del quale: *“1. Nel bilancio regionale sono iscritti: a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificative per espressa disposizione normativa;”*.

SPESA NON OBBLIGATORIA: Si tratta di spese che, di norma, la legge predetermina nell'importo e durata massima (c.d. autorizzazione di spesa). È il caso in cui la quantificazione funge da *“tetto di spesa”*, inteso come limite massimo di stanziamento per ciascun esercizio, oltrepassato il quale si determina un'automatica cessazione dell'efficacia della legge, senza che sia necessario un ulteriore intervento di rango legislativo. L'efficacia rimane sospesa fino a quando non si provveda, eventualmente, al rifinanziamento della legge medesima.

SPESE RIMODULABILI: Le spese rimodulabili si dividono in:

a) fattori legislativi, ovvero le spese autorizzate da espresse disposizioni legislative, le quali ne determinano l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, nonché il periodo di iscrizione in bilancio;



Consiglio regionale della Campania

b) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate a livello legislativo, che sono quantificate alla luce delle esigenze delle amministrazioni pubbliche.

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

Le spese non rimodulabili sono, altresì, qualificate «*oneri inderogabili*», tra i quali rientrano le cd. spese obbligatorie, ovvero quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.

SPESA PLURIENNALE: Per le spese pluriennali, “*aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo*” (Corte cost., sentenza n. 26/2013), deve essere sempre indicato l'ammontare complessivo della spesa e la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, co. 2, d.lgs. 118/2011). In riferimento alle spese pluriennali è richiesta, al pari di ogni altra legge che produce nuovi e/o maggiori oneri, la esplicita indicazione non solo dei mezzi di copertura, ma anche dell'onere relativo all'esercizio in corso e in riferimento a ciascuno degli esercizi successivi. Inoltre, la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione finanziario e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa.

SPESE CONTINUATIVE O RICORRENTI: “*Si intendono spese caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari*”. (Corte cost., sentenza n. 26/2013). Per le spese ricorrenti o continuative la disciplina è differenziata a seconda che rivestano o meno carattere obbligatorio. Nel primo caso (spese obbligatorie) deve essere quantificato l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione finanziario, nonché indicato l'onere a regime; nel secondo caso (spese non obbligatorie) la quantificazione dell'onere annuo può essere rinviata alla legge di bilancio (ex art. 38, co. 1, d.lgs. 118/2011). Si è in presenza, sostanzialmente, di un'indicazione di carattere programmatico, che rinviene la sua fonte nella legge regionale di autorizzazione della spesa cui dar corso, esercizio per esercizio, nei limiti in cui l'amministrazione decida di destinare risorse ad una determinata missione e ad uno specifico programma e titolo. D'altro canto, allorché le spese a cui si fa riferimento abbiano natura obbligatoria, occorre, invece, quantificare l'onere annuale, poiché sussiste il vincolo inderogabile di iscrivere sul bilancio un predeterminato ammontare di risorse da destinare alla copertura delle spese in argomento.



Consiglio regionale della Campania

SPESE UNA TANTUM: Si intende l'attuazione di un intervento o servizio non a carattere pluriennale, mediante copertura finanziaria a carico esclusivamente del bilancio corrente.

COPERTURA DEGLI ONERI FINANZIARI: In base all'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), le modalità di copertura degli oneri finanziari sono così riassumibili:

- a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 (fondi per nuovi provvedimenti legislativi);
- a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente;
- b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) mediante modificazioni legislative, che comportino nuove o maggiori entrate.

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



Consiglio regionale della Campania

TABELLA ESPLICATIVA MODALITÀ DI COPERTURA DELLA SPESA

L. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica”)

Mediante utilizzo accantonamenti presenti in fondi speciali (di parte corrente e di parte capitale)	Indicare il Fondo speciale, nonché la missione, il programma e il titolo utilizzati per la copertura sia per la parte in spesa corrente che per quella in conto capitale
Mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente	Specificare gli estremi della modifica
Mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa <i>“La riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa”</i> (Corte costituzionale, Sentenza n. 115/2012). Occorre, inoltre, un'espressa esplicitazione, che dia conto della effettiva presenza di una disponibilità finanziaria (la quale presuppone che i precedenti interventi gravanti su quella posta non l'abbiano esaurita), delle ragioni per le quali sia rinvenibile tale disponibilità (Es: risparmi realizzati, riduzione di precedente autorizzazione), nonché della circostanza che su dette risorse non gravino ulteriori oneri derivanti da altre leggi già approvate. Se in ordine alla nuova o maggiore spesa non è necessario trovare una copertura a parte, extrabilancio, ma si rilevi, all'interno del bilancio, un capitolo o dei capitoli, che offrano un'eccedenza di stanziamento, la quale si possa destinare alla nuova o maggiore spesa, si procederà ad una riduzione delle somme assegnate a quei capitoli attraverso il cd. “storno” e all'assegnazione della differenza a nuovi capitoli ovvero a capitoli esistenti, ma “è, comunque, sempre necessario che nella legge si faccia menzione dello storno, per soddisfare il precetto dell'art. 81 Cost.” (Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 30/1959).	Indicare missione, programma e titolo utilizzati per la copertura, per la quale viene operata la riduzione, e, contestualmente, la missione e il programma di destinazione delle risorse finanziarie.
Mediante modificazioni legislative o altre fattispecie, che comportino nuove o maggiori entrate	Esplicitare le motivazioni alla base della nuova entrata, nonché la collocazione per titolo e tipologia



Consiglio regionale della Campania

La sezione B) indica le nuove o maggiori entrate da utilizzare a copertura della spesa prevista. In questa sezione sono specificati il Titolo dell'entrata e la Tipologia.

La sezione C) esplicita la copertura finanziaria compensativa per le disposizioni che prevedono minori entrate, alla stregua di una linea di spesa.

d) Sezione 4) “Casi di neutralità o invarianza finanziaria o clausole di salvaguardia del progetto di legge”

Relativamente agli articoli che non determinano oneri diretti o indiretti per il bilancio regionale, l'art. 17, co. 6 *bis*, della legge 196/2009, recita testualmente: *“Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

Ove le misure introdotte da un progetto di legge non determinino l'insorgenza di nuovi o maggiori oneri (diretti/indiretti) e, pertanto, all'interno della Sezione 2) non vengano quantificati oneri finanziari, è necessario, comunque, inserire nel testo del progetto di legge un apposito articolo contenente la clausola di neutralità o di invarianza finanziaria, corredata da dati ed elementi atti a motivare tale circostanza.

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

Nel dettaglio, si è in presenza di una situazione di:

- **“invarianza finanziaria”**, quando, pur in presenza di un onere stimato, allo stesso si fa fronte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già presenti e disciplinate nell'ordinamento regionale, indicando dove vengono rinvenute le risorse necessarie ad ottemperare ai nuovi adempimenti introdotti dalla disposizione legislativa *in itinere*. Nei provvedimenti legislativi che non comportino nuovi o maggiori oneri finanziari, il proponente



Consiglio regionale della Campania

deve indicare, nell'ambito della relazione illustrativa, gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza della spesa, anche tramite l'indicazione dell'entità delle risorse già previste e delle somme già stanziare in bilancio utilizzabili per le finalità perseguite dalla proposta di legge. Oltre a tale adempimento è necessario, altresì, l'inserimento nel corpo normativo di un articolo *ad hoc*, che attesti l'invarianza della spesa.

- “**neutralità finanziaria**”, allorché dal contenuto della disposizione si deduce che da essa non scaturisca alcun effetto finanziario in termini di nuove o maggiori spese ovvero di minori entrate, motivando per quali ragioni si considera neutrale la disposizione stessa. Per i provvedimenti corredati da clausole di neutralità finanziaria, intesa come assenza totale di oneri derivanti dall'applicazione della legge, la relazione dovrà riportare i dati e gli elementi che comprovino l'ipotesi di insussistenza di effetti negativi sui saldi di bilancio attraverso l'indicazione delle risorse già stanziare in bilancio e utilizzabili per le finalità sancite dai provvedimenti medesimi, fermo restando il divieto di avvalersi delle risorse in essere per nuovi o maggiori oneri.

Pertanto, quando si parla di “*Neutralità Finanziaria*” non è sufficiente indicare che le “risorse sono già stanziare in bilancio”, ma va detto dove si trovano iscritte, ovvero **in quale Missione, Programma e Titolo**.

- Le “**clausole di salvaguardia**” sono norme che, nel prevedere misure fiscali che determinano un incremento del gettito finalizzato ad assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica, dispongono, contestualmente, che non si procederà all'attuazione di tali misure (c.d. disattivazione delle stesse), qualora le risorse destinate all'operare delle clausole possano essere reperite tramite altri interventi. La clausola deve essere effettiva ed automatica e deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrate, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nell'ipotesi in cui si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa.

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



Consiglio regionale della Campania

MODELLO EMENDAMENTO

Il modello proposto è costituito da una parte introduttiva, nella quale sono indicati la tipologia del provvedimento (PDL/DDL) e relativo numero di registro generale, il titolo, nonché l'Organo proponente (Consigliere regionale – specificazione del Gruppo consiliare/ Giunta regionale) e una seconda parte contenente il testo dell'emendamento (con indicazione dell'articolo di riferimento), la correlata relazione illustrativa/motivazione, nonché l'indicazione della presenza o assenza di oneri.

Qualora la proposta emendativa produca effetti finanziari, occorre indicare la quantificazione delle spese e la copertura.

SCHEMA RELATIVA ALLA VERIFICA DELLA QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI E DELLA RELATIVA TIPOLOGIA DI COPERTURA FINANZIARIA (compilazione a cura della Commissione Bilancio)

La scheda è suddivisa in due tabelle.

La tabella 3.1) è predisposta dalla Commissione Bilancio, sulla base degli oneri finanziari indicati nella relazione tecnico finanziaria a corredo del progetto di legge. In essa sono indicati tutti gli articoli, l'assenza o la presenza di oneri finanziari e i relativi criteri di quantificazione.

Nella tabella 3.2) sono riportati solo gli articoli che evidenzino oneri, che richiedono copertura finanziaria. In particolare, occorre procedere alla stima degli oneri, indicando la natura e la tipologia della spesa, la missione, il programma e il titolo, quantificati sul triennio di riferimento del bilancio di previsione finanziario, specificando, altresì, le modalità di copertura. In calce alla tabella è riportato il totale degli oneri per ogni anno del triennio considerato.