

La copertura finanziaria in Regione Lombardia

L'articolo 81, quarto comma, della Costituzione può essere considerato uno dei parametri tecnici di valutazione di un'attività legislativa di qualità sia formale che sostanziale.

La portata del precetto costituzionale, infatti, deve essere considerata sotto un duplice punto di vista.

In primo luogo manifesta la necessità che una legge che abbia riflessi economico-finanziari sul bilancio dell'ente abbia un adeguato riscontro in termini di mezzi e risorse; in secondo luogo, impone al legislatore una ponderazione delle proprie scelte maggiormente consapevole.

Proprio in questa direzione sembrano porsi le novità regolamentari del Consiglio regionale della Regione Lombardia.

Annalisa Pelucchi

***Servizio Studi e documentazione legislativi e assistenza legale del Consiglio
Regione Lombardia***

La copertura finanziaria nell'esperienza di Regione Lombardia

Annalisa Pelucchi

***Servizio Studi e documentazione legislativi e assistenza legale del Consiglio
Regione Lombardia***

1. Premessa

L'esercizio della potestà legislativa delle regioni, anche nelle materie residuali, è esercitata nel rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, tra questi l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione ed i vincoli nascenti dal patto di stabilità e crescita.

La Corte costituzionale ha in più occasioni affermato, anche per le regioni a statuto speciale, che "il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'articolo 81 Cost. si ispira"¹, chiarendo che la copertura di nuove spese "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"².

Non soddisfa i requisiti richiesti dal precetto costituzionale l'imputazione delle spese per l'anno in corso a determinati capitoli dello stato di previsione e, per gli anni successivi, ai corrispondenti capitoli dei rispettivi esercizi finanziari, ma occorre il richiamo a capitoli già previsti in bilancio che offrano capienza sufficiente, anche nel caso di spese di carattere permanente e di indole generale come quelle che attengono all'organizzazione dell'ente³.

Il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, Cost. da parte del legislatore regionale non è finalizzato a mantenere l'equilibrio di bilancio; solo la legge di bilancio di cui all'articolo 81, terzo comma, Cost. ha lo scopo di garantire l'equilibrio, mentre il precetto relativo alla copertura di cui all'articolo 81, quarto comma, Cost. è funzionale alla correttezza del processo decisionale⁴.

È compito del legislatore, infatti, valutare le priorità della propria azione, quantificarne i costi ed infine individuare gli strumenti necessari all'attuazione concreta. A tal proposito, si ritiene che una copertura di spesa a posteriori non abbia efficacia sanante, in termini di responsabilità della scelta operata, del processo decisionale che ha portato all'approvazione di una legge carente della norma finanziaria⁵.

Il vaglio di legittimità costituzionale non si può spingere, tuttavia, fino a sindacare la quantificazione in concreto, nel senso che ciò che è oggetto di valutazione è l'attendibilità dell'accertamento della spesa che porta con sé l'individuazione di determinati strumenti a copertura.

¹ Vedi Corte Costituzionale 24 ottobre 2007 n. 359 nel giudizio di legittimità su una legge della Regione Sicilia.

² Vedi Corte Costituzionale 9 giugno 2008 n. 213 nel giudizio di legittimità su una legge della Regione Sardegna.

³ Vedi Corte Costituzionale 21 maggio 1975 n. 123 nel giudizio di legittimità su una legge della Regione Toscana, in particolare la Corte sottolinea che la semplice indicazione in bilancio di uno o più capitoli relativi a una o più spese non può, di per sé, significare che per quelle spese sia soddisfatta l'esigenza dell'indicazione della corrispondente copertura senza che siano contestualmente indicati l'ammontare della spesa ed i mezzi per farvi fronte nonché verificata la "capienza" del capitolo.

⁴ Antonio Brancasi, l'art. 81 della Costituzione e l'obbligo di copertura delle leggi di spesa – Il ruolo del giudice costituzionale, interventi presso il corso di perfezionamento: La qualità di leggi e regolamenti problemi di istruttoria di fattibilità, di impatto e di semplificazione, Firenze.9 aprile – 14 maggio 2010.

⁵ Antonio Brancasi, ibidem.

La verifica in concreto della correttezza della quantificazione, infatti, è possibile non nel momento genetico ma solo nella fase attuativa della legge implicando, eventualmente, l'adozione di strumenti correttivi.

Appare evidente, dunque, come il precetto dell'articolo 81, quarto comma, Cost. imponga al legislatore regionale di ponderare le proprie scelte contestualmente ad un'adeguata istruttoria in termini di copertura di spesa, attività che implica la conoscenza delle norme in materia di contabilità e bilancio applicate nell'ente legiferante.

2. I principi fondamentali in materia di contabilità e di bilancio validi per le regioni

L'attività del legislatore regionale in materia di contabilità e bilancio va inserita nell'attuale contesto legislativo nazionale, caratterizzato dall'entrata in vigore di due decreti legislativi: il d.lgs. 28 marzo 2000 n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208) e il d.lgs. 18 febbraio 2000 n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) applicabile fino all'introduzione di una nuova disciplina sul federalismo fiscale.

Entrambi i decreti rappresentano una sorta di spartiacque nell'analisi sulla valenza del bilancio regionale.

In particolare, con il d.lgs. 76/2000, la disciplina del sistema contabile e di bilancio è stata improntata ad obiettivi di: maggiore trasparenza nel collegamento fra obiettivi della programmazione e relative risorse; concreta attuazione del principio di separazione dei ruoli e responsabilizzazione della dirigenza in merito al raggiungimento degli obiettivi; riconoscimento del Consiglio regionale quale luogo di confronto sulle questioni rilevanti e sulle priorità d'intervento, coerentemente con il suo ruolo di indirizzo politico; maggiore flessibilità nella gestione contabile.

A questo quadro normativo si aggiungono, da un lato, la legge 5 maggio 2009 n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) che si prefigge, tra le tante, l'armonizzazione dei bilanci di regione ed enti locali e, dall'altro, la legge 31 dicembre 2009 n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che contiene alcuni principi innovativi rilevanti per le regioni quali: l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; l'adozione di bilanci consolidati; la definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio.

La stretta correlazione tra programmazione e bilancio implica che nella predisposizione del bilancio di previsione assuma rilevanza la motivazione della spesa; gli stanziamenti, infatti, vengono quantificati sulla base degli indirizzi definiti in sede di programmazione.

Si può parlare di un ciclo "programmazione-bilancio-controllo" che ha inizio con gli strumenti di programmazione (documento politico programmatico del Presidente della Giunta, PRS, DPEFR, bilancio pluriennale, annuale e leggi finanziarie), si realizza con l'attività della regione (leggi di spesa ed attività provvedimentale) e prevede un momento di controllo, di rendicontazione e valutazione (legge di assestamento, rendiconto e rapporto di gestione) con la conseguente adozione di azioni correttive di revisione sia dei programmi che del budget.

Il ciclo sopra indicato, tuttavia, deve tener conto dei limiti di manovra imposti dal patto di stabilità interno, dei limiti all'indebitamento di cui all'articolo 119, sesto comma, della Costituzione e del perseguimento dell'equilibrio di bilancio.

3. Le leggi di spesa in Regione Lombardia

La legge regionale 31 marzo 1978 n. 34⁶ detta la disciplina in materia di procedura sulla programmazione, di bilancio e di contabilità in Regione Lombardia; in particolare l'articolo 3 indica quali strumenti della programmazione:

- il programma regionale di sviluppo e gli aggiornamenti annuali;
- il documento di programmazione economico-finanziaria regionale, la legge finanziaria e le leggi collegate;
- il bilancio pluriennale e annuale;
- il rendiconto;
- il rapporto di gestione.

Dalla stretta correlazione tra programmazione e bilancio discende il corollario che le previsioni di spesa sono quantificate sulla base degli indirizzi definiti nei documenti programmatici.

Ne consegue, inoltre, che in sede di predisposizione del bilancio e durante la gestione dello stesso occorre verificare la coerenza tra disposizioni legislative che disciplinano le spese (leggi di spesa) ed obiettivi dell'azione di governo regionale.

Il raccordo tra bilancio e attività legislativa della regione è esplicitato nell'articolo 14, comma 4, l.r. 34/1978 che così recita: "(...) *Il bilancio pluriennale a legislazione vigente costituisce la sede per il riscontro della copertura finanziaria di nuove o maggiori spese stabilite da leggi a carico di esercizi futuri. (...)*", e viene ribadito nel successivo articolo 21 che impone alle leggi di spesa di "*conformarsi agli obiettivi definiti dal programma regionale di sviluppo ed ai progetti da esso previsti*".

Si può affermare che le leggi di spesa rappresentano il ponte che collega la programmazione ed il bilancio e tale collegamento è possibile solo se le leggi di spesa sono coerenti con gli obiettivi di governo individuati nei documenti di programmazione.

I "collegati", alla finanziaria ed ordinamentale, sono invece gli strumenti legislativi per modificare la normativa di spesa e mantenere la coerenza con gli indirizzi della programmazione.

A questo riguardo è opportuno precisare che per legge di spesa s'intende quella legge che definisce gli obiettivi di un "intervento programmato", i soggetti responsabili e la procedura correlata, quantifica ed autorizza la spesa necessaria.

Ciò non esclude che anche altre leggi regionali abbiano riflessi economico-finanziari sul bilancio della regione, come ad esempio, le leggi di ordinamento e di organizzazione che disciplinano l'attribuzione delle competenze tra gli organi regionali, compresi gli assessori, l'organizzazione delle attività della Giunta e l'eventuale delega o conferimento di funzioni agli enti locali, nonché le leggi quadro, generalmente miste, ovvero sia di ordinamento sia di spesa, che possono prevedere anche la tipologia di interventi economici attuabili da parte della regione.

Il titolo IV della l. r. 34/1978 è dedicato alle leggi regionali di spesa la cui struttura tipo, come si desume dal combinato disposto dagli articoli 21 e 27, l.r. 34/1978, prevede:

- l'enunciazione della finalità della legge;

⁶ Il testo della legge è stato più volte modificato e aggiornato conseguentemente all'evoluzione della normativa in materia.

- l'indicazione dell'intervento (tipo di intervento economico – criteri per la concessione – destinatari);
- i tempi e i modi della procedura (fase programmatica – istruttoria – decisionale – operativa);
- la norma finanziaria contenente l'autorizzazione e la copertura finanziaria della spesa.

In base alla tipologia di spesa necessaria per la copertura dell'intervento variano la portata ed il contenuto della norma finanziaria.

In particolare, se le leggi regionali prevedono spese operative di carattere continuativo o ricorrente, come ad esempio i trasferimenti a terzi per spese di gestione di servizi resi, è sufficiente indicare gli interventi da effettuare e le procedure da seguire rinviando espressamente alla legge di bilancio la determinazione dell'entità della spesa e della copertura finanziaria (articolo 22, l.r. 34/1978).

Le spese continuative o ricorrenti non devono essere confuse con le spese per l'attuazione di programmi pluriennali di intervento previste da leggi che destinano risorse definite nell'entità e nel tempo per il conseguimento di obiettivi e risultati specificamente indicati e verificabili; in questo caso la legge indica l'ammontare complessivo della spesa autorizzata, la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale, la quota di spesa eventualmente a carico del bilancio in corso o già presentata al consiglio regionale per l'assunzione di impegni con scadenza nel corrispondente esercizio e la relativa copertura, rinviando alle leggi di bilancio la determinazione delle successive quote annuali (articolo 23, l.r. 34/1978).

La medesima disciplina è stabilita per la copertura di leggi che autorizzano opere ed interventi la cui esecuzione si protragga per più esercizi. In questo caso la legge autorizza altresì la stipulazione dei contratti e l'assunzione di obbligazioni nei limiti della somma indicata (articolo 25, l.r. 34/1978).

Le leggi di spesa che prevedono la concessione di contributi in annualità possono qualificarsi come *species* di quelle che prevedono programmi pluriennali frazionabili. Esse determinano per ogni esercizio l'ammontare del limite di impegno, il numero massimo delle annualità e la copertura riferita alle previsioni di bilancio annuale e pluriennale (articolo 24, l.r. 34/1978).

Chiudendo la disanima delle leggi di spesa, l'articolo 25, l.r. 34/1978 menziona le leggi che prevedono interventi a carattere ricorrente o pluriennale per i quali sia preminente l'esigenza di una preventiva conoscenza dell'entità annuale della spesa; tali leggi determinano la durata dell'intervento, l'entità annua della spesa e la copertura riferita alle previsioni del bilancio pluriennale. In questo caso, dunque, la legge di spesa prevede uno stanziamento annuo minimo che deve essere contenuto in ciascun bilancio, per tutto il periodo di validità della legge. La deroga alla regola generale della quantificazione annua della spesa con il bilancio si giustifica con l'esigenza di fornire un certo grado di certezza ai soggetti beneficiari dei finanziamenti regionali; le autorizzazioni di spesa, infatti, previste dalla legge in oggetto sono ammesse per finanziamenti ad enti locali ed enti dipendenti per spese operative o di gestione.

Occorre, infine, menzionare, tra gli strumenti di copertura, i fondi previsti dall'articolo 42, l.r. 34/1978.

Nel bilancio regionale, infatti, sono iscritti fondi speciali distinti per il finanziamento di spese correnti e spese in conto capitale, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi perfezionatisi successivamente all'approvazione del bilancio; l'iscrizione avviene nella misura ritenuta necessaria per far fronte agli impegni che si

prevede di assumere nell'esercizio, in applicazione dei nuovi provvedimenti legislativi previsti dal programma regionale di sviluppo e dal bilancio pluriennale.

Tali fondi, tuttavia, sono utilizzati solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle assegnazioni di spesa delle unità previsionali di base esistenti o in nuove unità dopo l'entrata in vigore delle leggi che autorizzano le spese citate; le somme non utilizzate al termine dell'esercizio costituiscono economia di spesa.

4. La relazione alle leggi di spesa in Regione Lombardia

L'articolo 28, l.r. 34/1978, rubricato "relazione alle leggi di spesa", prevede che la Giunta regionale nella relazione accompagnatoria ai progetti di legge di spesa, salvo alcune eccezioni, evidenzia una serie di elementi tra cui:

- lo stato di attuazione della spesa autorizzata da precedenti leggi aventi analoghe finalità;
- la coerenza degli obiettivi della legge con quanto stabilito dal programma regionale di sviluppo;
- i risultati, anche in termini di indicatori, che la legge intende realizzare, i costi di investimento e di gestione con la dimostrazione degli elementi e dei criteri di calcolo adottati;
- le fonti di finanziamento con riferimento alle previsioni di entrata e di spesa contenute nella programmazione pluriennale.

All'atto dell'approvazione della legge di spesa, il Consiglio regionale determina gli indirizzi in merito alle relative fonti di finanziamento, ai relativi risultati e costi.

Di portata generale è, invece, la previsione del comma 3, dell'articolo 28, l.r. 34/1978 che richiede, nella relazione ai progetti di leggi regionali che rinviano ai bilanci per la quantificazione della spesa o che prevedono particolari interventi nell'ambito della destinazione di spesa già disposta da altre leggi, l'indicazione della stima di spesa prevista per ciascuno degli esercizi a cui si riferisce il bilancio pluriennale.

Il legislatore regionale proponente, dunque, dovrebbe non solo prevedere una norma finanziaria con l'indicazione della quantificazione e della copertura di spesa relativa all'intervento previsto dalla legge, ma anche accompagnare il progetto di legge da una relazione che specifichi, tra le altre cose, il percorso che ha portato a quella quantificazione ed alla scelta di quella fonte di copertura; al "servizio bilancio", invece, il compito di verificare la correttezza della norma finanziaria e la sua coerenza con il bilancio e con la legge finanziaria.

L'uso del condizionale è d'obbligo poiché dall'entrata in vigore della legge regionale citata fino al 2009, l'articolo 28, l.r. 34/1978 è rimasto pressoché disapplicato per quanto attiene agli elementi richiesti in tema di copertura finanziaria.

Una non corretta prassi, infatti, ha portato al proliferare di norme finanziarie di rinvio nel senso che, individuata l'area di intervento, si demandava di fatto al "servizio bilancio" il compito di individuare l'unità previsionale di base ed il capitolo di bilancio corrispondente per la copertura, con la conseguente assenza della relazione "finanziaria" di accompagnamento.

Occorre, tuttavia, distinguere a seconda del soggetto proponente: nel caso di progetto di legge d'iniziativa di Giunta, spesso il settore proponente consultava anticipatamente il "servizio bilancio" in modo da presentare, se pur abbozzata, una norma finanziaria; se l'iniziativa era consiliare, invece, la norma finanziaria spesso considerava le spese come continuative e ricorrenti od indicava come copertura fondi non vincolati.

Una simile prassi appare censurabile non tanto sotto il profilo dell'obbligo costituzionale di copertura finanziaria che, se pur formalmente è ottemperato, quanto per un vizio del processo decisionale in quanto il legislatore proponente non motiva la quantificazione della spesa e nemmeno la scelta della copertura finanziaria.

Come anticipato in premessa, l'obbligo costituzionale è funzionale al corretto esercizio della potestà legislativa, il legislatore, infatti, deve ponderare la propria azione e le proprie priorità anche alla luce dei costi da sostenere e delle risorse a disposizione.

5. La scheda di accompagnamento alle leggi di spesa in Regione Lombardia

Come illustrato, la previsione di cui all'articolo 28 della l.r. 34/1978, relativamente all'indicazione nella relazione ai progetti di legge della stima della spesa prevista e delle fonti di finanziamento, è rimasta sinora pressoché inapplicata.

Una spiegazione può desumersi dalla natura della fonte dell'obbligo e dal destinatario dello stesso.

I contenuti della relazione d'accompagnamento, infatti, sono previsti in una legge che dovrebbe vincolare l'organo legiferante, titolare della potestà stessa, che a sua volta potrebbe invocare una diversa scelta, in virtù anche delle prerogative date dagli *interna corporis*.

È con l'adozione, infatti, del nuovo regolamento generale, entrato in vigore il primo settembre 2009, che il Consiglio regionale sembra mostrare una diversa sensibilità in materia di relazione alle leggi di spesa.

In particolare, l'articolo 49 del regolamento prevede il passaggio obbligatorio dei progetti di legge comportanti spese o minori entrate presso la commissione competente in materia di programmazione e bilancio per la valutazione della quantificazione e della copertura degli oneri, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità ovvero la l.r. 34/1978.

Il parere, da rendersi nel termine di quindici giorni, se favorevole consente l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dei lavori d'aula; se negativo comporta la risottoposizione del progetto alla commissione di merito che può non adeguarsi ai rilievi o alle condizioni espressi nel parere solo motivandolo nella relazione scritta al Consiglio.

Appare utile e necessario, dunque, che le leggi di spesa, istruite nella commissione di merito competente, siano accompagnate da una relazione "finanziaria" che dia conto della quantificazione della spesa e dei mezzi di copertura individuati per permettere alla "commissione bilancio" di esprimere parere.

La relazione accompagnatoria "finale", inoltre, dovrebbe dare atto anche del passaggio in "commissione bilancio" e dell'esito del parere nonché motivare l'eventuale mancata adozione dei suggerimenti e delle condizioni espressi nel parere negativo.

Ma è l'articolo 81, comma 2, del regolamento generale del Consiglio ad introdurre un elemento di novità richiedendo che i progetti di legge che comportano conseguenze finanziarie siano corredati da una scheda in cui sono quantificate le risorse ed indicati gli oneri relativi alle misure previste, una sorta di scheda tecnico-finanziaria.

Coerentemente all'indicazione costituzionale e dottrina richiamata in premessa, la scheda finanziaria permetterebbe al Consiglio di verificare in concreto la correttezza della copertura finanziaria, sin dall'inizio del procedimento istruttorio in commissione, e rappresenterebbe una forma di controllo ulteriore, conferendo alla decisione politica maggiore consapevolezza sin dalla fase dell'iniziativa.

Consentirebbe, altresì, una verifica più penetrante sulla coerenza del progetto di legge agli atti di programmazione regionale.

A rendere più incisiva ed attuabile la previsione di cui all'articolo 81, comma 2, del regolamento generale, il Presidente del Consiglio ha inviato una nota, nell'ottobre del 2009, a tutti i consiglieri, recante in allegato un modello di scheda, sottolineando che l'adempimento richiesto è finalizzato a supportare più efficacemente l'istruttoria dei progetti di legge e risponde, altresì, all'esigenza di adottare una metodologia che renda omogenea la comunicazione delle informazioni richieste e ne faciliti la comprensione.

A tal fine, con la medesima comunicazione, sono state trasmesse delle note metodologiche che riassumono le possibili modalità di copertura della spesa previste dalla l.r. 34/1978 e forniscono informazioni pratiche per la compilazione del modello di scheda allegato.

La scheda in concreto si divide in una serie di colonne da compilare, indicando: il tipo d'intervento ed il corrispondente tipo di spesa; il riferimento al progetto di legge (articolo e comma); la natura della spesa (corrente o in conto capitale); la quantificazione della spesa (unità previsionale di base ed importo) e la copertura finanziaria (unità previsionale di base ed importo).

Analoga comunicazione è stata inviata dal Presidente della Giunta agli uffici competenti.

Occorre, tuttavia, fare una precisazione.

L'articolo 81, reg. gen. del Consiglio disciplina la presentazione, l'assegnazione e l'annuncio in aula dei progetti di legge; il comma 1, in particolare, attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di decidere sulla ricevibilità dei progetti di legge presentati. Costituiscono cause di non ricevibilità la mancanza di parti di testo o di allegati previsti dal testo o della relazione illustrativa al progetto di legge; non è, dunque, menzionata la "scheda finanziaria".

Si potrebbe, tuttavia, fornire un'interpretazione sistematica dell'articolo 81 del regolamento generale e dell'articolo 28, l.r. 34/1978.

Tra i contenuti richiesti dalla relazione di cui all'articolo 28, l.r. 34/1978, infatti, vi sono anche quelli richiesti dall'articolo 81, comma 2, reg. gen.; si potrebbe affermare, dunque, che la scheda finanziaria è parte integrante della relazione.

Il Presidente del Consiglio potrebbe rilevare, in sede di valutazione sulla ricevibilità del progetto di legge, ex articolo 81, comma 1, reg. gen., l'incompletezza della relazione illustrativa e potrebbe spingersi a dichiarare la non ricevibilità del progetto; o quanto meno sollecitarne l'integrazione.

Allo stato, dunque, fermo restando l'obbligo costituzionale di prevedere la norma di copertura finanziaria delle leggi regionali che comportano minori entrate o maggiori spese, ai fini della correttezza del processo decisionale, la previsione di una scheda finanziaria d'accompagnamento ai progetti di legge trova, in Regione Lombardia, la sua fonte negli *interna corporis* anche se l'eventuale omissione risulta priva di adeguata sanzione.

Giova sottolineare, tuttavia, che l'entrata in vigore del nuovo regolamento generale è intervenuta al termine della VIII legislatura, non è stato, pertanto, possibile verificare la portata della novità regolamentare ed il suo effettivo rispetto.

È compito, dunque, del nuovo Consiglio saper cogliere nella scheda di cui all'articolo 81, comma 2, del regolamento generale uno strumento utile ed efficace anche a garanzia di una concreta qualità delle leggi regionali.