

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana

Assessorato dell'Economia
Dipartimento Bilancio e Tesoro - Ragioneria Generale della Regione
Servizio 07 - "Coordinamento Attività delle Ragionerie Centrali"

Prot. n. 38679 del 18/04/2023

Circolare n. 10 del 18/04/2023

All'On. Presidente della Regione
Ufficio di Gabinetto

Agli On. Assessori regionali
Uffici di Gabinetto

Alla Corte dei Conti per la Regione Siciliana

Alla Segreteria Generale della Regione Siciliana

Ai Dipartimenti Regionali ed Uffici Equiparati della Regione Siciliana

Alle Ragionerie Centrali presso gli Assessorati della Regione Siciliana

All'A.R.I.T. Autorità Regionale per l'Innovazione Tecnologica

A Sicilia Digitale S.p.A.

Loro indirizzi di posta elettronica certificata

Oggetto: Ulteriori annotazioni sulla corretta quantificazione degli oneri, sui parametri da utilizzare, sull'attività di verifica della quantificazione medesima, ai fini dell'idoneità della copertura finanziaria in occasione della predisposizione dei disegni di legge (adempimenti previsti dall'articolo 7 della l.r. 8 luglio 1977, n.47 e s.m. e i. e dall'articolo 17 della L. 31 dicembre 2009, n.196).

PREMESSA

L'art.1 del D.L. 10/10/2012, n. 174 prevede al comma 2 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 oneri".

La Corte dei Conti per la Regione siciliana ha più volte ravvisato, sia nelle relazioni in occasione della parifica del rendiconto generale della Regione siciliana, sia nelle "relazioni sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi della Regione Siciliana", alcune criticità in tema di quantificazione degli oneri, e ai relativi mezzi di copertura. In particolare la Corte dei Conti nella citata relazione procede a verificare *"non solo in ordine alle tipologie di copertura adottate per tale tipo di leggi ed alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi della normativa sopra citata, ma anche in merito all'effettività ed attendibilità delle fonti di copertura individuate (ai fini di un rispetto sostanziale e non meramente formale dell'art. 81 della Costituzione), alla corretta applicazione degli istituti contabili di riferimento, al seguito che l'Amministrazione ha conferito alle pregresse osservazioni della Corte dei Conti (cd. follow up), nonché a tutte le eventuali criticità in grado di compromettere, in ragione di un non corretto assolvimento dell'obbligo di copertura, la sostenibilità prospettica dell'equilibrio di bilancio.(Cfr. Relazione allegata alla Deliberazione n. 124/2021/RQ).*

La predetta relazione prosegue specificando che “sotto il profilo metodologico, la verifica del rispetto dei vincoli normativi in tema di copertura si compie analizzando la legislazione regionale onerosa con riferimento ad un triplice ordine di profili:

- a) la morfologia giuridica degli oneri finanziari;
- b) la loro quantificazione;
- c) l'individuazione delle risorse necessarie alla relativa copertura finanziaria.

Per quanto concerne l'aspetto morfologico, secondo un primo criterio, fondato sulla natura dell'autorizzazione di spesa sottostante e sul grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa, gli oneri sono suscettibili di essere classificati in:

- oneri inderogabili, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette spese obbligatorie (vale a dire quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, 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);
- fattori legislativi, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

Sulla base di un diverso (ma complementare) parametro distintivo, di ordine temporale, le spese possono invece suddividersi in occasionali, pluriennali ovvero continuative.

Le prime si riferiscono a spese il cui esborso non si protrae per più di un esercizio, mentre le restanti, come precisato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 26 del 2013, si riferiscono, rispettivamente, a quelle aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo e a quelle caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari.

Ai fini del rispetto dell'obbligo di copertura, l'onere, oltre ad essere individuato nei suoi tratti morfologici, deve essere correttamente quantificato.

L'operazione di quantificazione, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, si sostanzia in una valutazione dell'ammontare delle nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate) derivanti dalla piena e completa attuazione della previsione di legge in termini di impatto sui saldi di bilancio, tale da individuare esattamente la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio (Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR).

Il controllo delle elaborazioni e dei processi valutativi sottostanti alle quantificazioni degli effetti finanziari richiede, quindi, la sistematica disamina dell'apparato documentale posto a corredo dei singoli provvedimenti legislativi, allo scopo di riscontrare se, e con quale grado di trasparenza e intelligibilità, si sia effettivamente ottemperato al dettato normativo che prescrive l'obbligo di predisporre, fin dalla fase iniziale dell'iter legislativo, una relazione tecnica che illustri i criteri utilizzati per la stima dei costi nonché le relative coperture finanziarie, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per la spesa in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo.

Scopo della presente circolare è quello di fornire elementi integrativi rispetto al contenuto delle circolari precedenti diramate in materia, con particolare riferimento alla 15/2018. Tali chiarimenti sono dettati anche dalle criticità evidenziate dalla Corte dei Conti che ha richiesto, già nel 2022, la redazione di ulteriori direttive e una specifica attività formativa volta ad evitare il reiterarsi delle criticità evidenziate come sopra esposto.

Pertanto, con la presente si intende ripercorrere la ratio delle direttive impartite con la circolare n.15 del 2018, specificando e dettagliando il più possibile i contenuti ivi descritti al fine di chiarire le competenze dei Dipartimenti proponenti e quelle della Ragioneria Generale nelle diverse fattispecie rappresentate.

In primo luogo appare utile ribadire che il rispetto dei principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale del bilancio, fissati dall'articolo 81 della Costituzione, dalla legge regionale 8 luglio 1977, n.47 e s.m. e i., dalla legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e i. e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e s.m. e i. sull'armonizzazione contabile, comportano il rispetto rigoroso dell'obbligo di copertura finanziaria nella formazione delle leggi regionali, nonché la quantificazione degli oneri diretti o indiretti potenzialmente in grado di generare squilibri nel bilancio della Regione siciliana e degli enti a finanza derivata dal bilancio regionale.

Si ricorda, altresì, il rilievo che riveste, in tal senso, la relazione tecnica, che deve essere predisposta dall'Amministrazione cui compete, per materia, la proposta normativa e che deve specificare, per ciascuna voce, come si perviene e sulla base di quali presupposti all'autorizzazione di spesa indicata nell'articolato. Se lo stesso include più voci, la relazione tecnica deve considerarne le singole componenti, illustrarne i contenuti, parametrarne gli importi e quantificarne per natura di spesa, indicandone le fonti di copertura finanziaria.

La verifica di tale relazione deve essere effettuata dalla Ragioneria generale della Regione, la quale, una volta riscontrata la corretta quantificazione dell'onere recato dal provvedimento, nonché l'idoneità della relativa copertura finanziaria, deve apporre il visto di conformità senza il quale il provvedimento non può essere trasmesso alla Giunta di Governo per l'approvazione.

Come detto, la relazione tecnica deve contenere l'esplicitazione dei dati, dei criteri e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli stessi, nonché deve indicare la fonte di copertura finanziaria di tutte le proposte di leggi che comportino nuove o maggiori spese, minori spese, nuove o maggiori entrate e minori entrate. A questo scopo si suggerisce, per maggiore chiarezza, di esplicitare i dati sopra evidenziati per ciascun articolo e, ove ritenuto necessario per singolo comma, nonché di predisporre un prospetto riepilogativo che riassume, distinto per articolo, ciascun dato utile alla quantificazione degli oneri ed alla individuazione della relativa copertura.

GLI STRUMENTI DI COPERTURA FINANZIARIA

Le modalità di copertura finanziaria permangono quelle individuate dalla normativa già citata nella circolare n.15/2018 e specificatamente:

“a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 della legge n.196 del 2009, 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;

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.”

Il principio cardine, comune alle diverse modalità di copertura è costituito dal divieto di utilizzare risorse in conto capitale, per la copertura di spese di parte corrente ossia:

- quelle comprese nel titolo 2 dello stato di previsione dell'entrata del bilancio della Regione, discendenti da alienazione di beni patrimoniali, trasferimenti di capitali e da rimborsi di crediti;
- quelle iscritte nei fondi globali di parte capitale;
- quelle derivanti da riduzione di spese in conto capitale”.

In merito al caso sub a) occorre che la relazione tecnica specifichi come avviene l'utilizzo degli accantonamenti, dettagliando i parametri di ciascuna voce di spesa, le singole componenti, i contenuti e la quantificazione per natura di spesa, nonché l'individuazione inequivocabile dei fondi speciali utilizzati per la copertura.

Per quanto concerne i fondi sub a-bis) e sub b) è necessario identificare i risparmi di spesa effettivamente conseguiti e le modalità del loro reale conseguimento, specificando, con ogni livello di dettaglio possibile, i parametri di spesa previsti dalla normativa vigente ed esplicitando l'evoluzione negli anni dei risparmi attesi, la loro individuazione per ciascun esercizio finanziario, nonché le quote di copertura finanziaria precedentemente utilizzate, che adesso vengono risparmiate, e possono essere utilizzate per la nuova copertura.

Può essere utile rammentare, in riferimento alla modalità sub c), prevista dal comma 1 bis dell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 e s. m. e i., la fissazione di un vincolo prudenziale, a tutela della gestione finanziaria, che blocca la possibilità di utilizzare maggiori entrate, derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente, per la copertura di nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate.

Per quanto sopra, infatti, non è possibile dare copertura con risorse extra gettito rispetto alle previsioni di entrate iscritte nel bilancio annuale: tali eccedenze, infatti, devono essere utilizzate per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica dell'esercizio in cui si verificano, costituiscono una riserva per le finalità anzidette e non devono essere utilizzate per nuove coperture. L'utilizzo è, invece, ammesso in caso di risorse liberate da minori spese verificatesi nell'evoluzione della spesa stessa.

Le maggiori entrate da destinare alla copertura di nuove spese devono, invece, discendere da disposizioni di legge che modificano la legislazione vigente, introducendo, ad esempio, maggiorazioni di canoni, tariffe, nuove imposte, maggiori aliquote d'imposta, e dell'accertamento di entrate non previste in sede di previsione di bilancio annuale.

La dotazione dei fondi globali destinati alla copertura dei provvedimenti legislativi che si intendono approvare nel corso dell'esercizio è stabilita annualmente con legge di stabilità ed è riportata nelle tabelle A e B, distintamente per gli oneri di parte corrente ed in conto capitale.

All'utilizzo dei fondi globali può farsi ricorso nel caso in cui nei medesimi esista uno specifico accantonamento per l'intervento previsto dal disegno di legge, ovvero se vi sia la necessaria disponibilità delle somme accantonate per finalità generiche.

La copertura finanziaria mediante riduzione di autorizzazioni di spesa vigenti opera attraverso l'utilizzo di risorse derivate da modifiche legislative di programmi di spesa per i quali precedenti disposizioni di legge hanno stanziato risorse finanziarie provvedendo alla loro adeguata e contestuale copertura.

I "programmi" di spesa autorizzati con legge possono riferirsi a precisi interventi per realizzare i quali il legislatore destina risorse finanziarie in misura prestabilita con certezza, misura che costituisce, quindi, il limite massimo di spesa consentito (es. erogazione di contributi a favore di soggetti individuati, finanziamento di un'opera pubblica, etc...), ovvero possono riferirsi ad iniziative la cui realizzazione comporti oneri a carico del bilancio regionale non esattamente quantificabili a priori e per le quali il fabbisogno finanziario potrà essere determinato solo in sede applicativa (es. concessione di benefici o agevolazioni a soggetti che abbiano determinati requisiti). Con riferimento agli oneri finanziari si è in presenza, quindi, di spesa per interventi, nel primo caso, e di spesa per fabbisogni, nel secondo caso.

Ove si ritenga che la nuova spesa sia sostenibile mediante l'utilizzo di risorse già destinate a programmi di spesa autorizzati è necessario che venga normativamente abrogata o ridotta la precedente autorizzazione di spesa al fine di escludere che la presenza di incomprimibili fabbisogni comprometta la manovra di copertura, ovvero che lo "spostamento" di risorse da un intervento di spesa ad un altro possa comportare il verificarsi di debiti di bilancio. Occorre, quindi, che sia verificato, con certezza ed analiticità, che il programma di spesa autorizzato in precedenza abbia esaurito i propri effetti finanziari o che gli stessi possano essere fatti cessare attraverso una modifica legislativa, senza incorrere in contenziosi. La certezza e l'analiticità va dimostrata da parte del Dipartimento proponente e resa verificabile da parte della Ragioneria Generale, specificando, per ciascun esercizio finanziario nel quale si verificano, i risparmi di spesa ottenuti distinti per missioni, programmi e capitoli.

Inoltre, la riduzione di precedenti autorizzazioni deve essere sempre espressa ed analiticamente giustificata e si deve dimostrare che essa sia sufficiente a "compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa".

L'autosufficienza di una nuova legge, rispetto all'obbligo della copertura, va corredata sempre da adeguata dimostrazione gestionale, economica e contabile.

Nel caso in cui si utilizzi la quarta fattispecie di copertura, ossia l'introduzione di nuove o maggiori entrate, occorre ponderare le diverse variabili e gli effetti diretti ed indotti.

Gli effetti diretti sono quelli i cui riflessi si manifestano a seguito dell'intervento normativo ed una valutazione attenta deve essere effettuata sui tempi necessari per ottenere la manifestazione del flusso di entrate posto a copertura dei nuovi oneri o delle minori entrate.

Gli effetti indotti vanno considerati secondo l'impatto sul sistema economico, stimando le possibili reazioni depressive sul tessuto produttivo che accompagnano gli incrementi di prelievo.

Particolare attenzione dovrà porsi ai requisiti di stabilità e di regolarità temporale delle nuove entrate rispetto a quelle cosiddette "una tantum", al fine di definire coperture credibili e sufficientemente sicure nel lungo periodo.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 17 della legge n. 196/2009 e successive modifiche ed integrazioni, le leggi di spesa si configurano in leggi che autorizzano direttamente le spese da iscrivere nel bilancio, individuandone l'importo (che si intende come limite massimo) e norme che comportano spese che possono formularsi esclusivamente in termini previsionali, per le quali, ai fini del rispetto del principio costituzionale dell'equilibrio del bilancio, è necessario inserire una clausola di salvaguardia per la compensazione automatica di eventuali effetti che eccedano le previsioni.

Nella prima fattispecie il perimetro entro cui la legge può sviluppare i suoi effetti finanziari è circoscritto e, quindi, l'autorizzazione si blocca automaticamente raggiunti i limiti dello stanziamento; nella seconda ipotesi, invece, trattandosi sostanzialmente di leggi istitutive di automatismi, si è in presenza di stime degli effetti finanziari per cui occorre adottare, nel testo normativo, una clausola che deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumento delle entrate, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso in cui si accertino scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria.

E' del tutto evidente che la clausola di salvaguardia dovrà essere prevista con il massimo livello di dettaglio al fine di evidenziare i potenziali esuberanti rispetto alle quantificazioni previste, nonché le coperture automatiche previste per evitare la generazione di debiti fuori stanziamento prevedibili o semplicemente potenziali.

In particolare ad ogni potenziale esubero va identificato il capitolo o i capitoli (sul quale andrà prevista una maggiore entrata o la minore spesa) che serviranno per fornire la copertura degli esuberanti suddetti.

Occorrerà anche prevedere un limite massimo agli eventuali esuberanti prevedendo una clausola che definisca il tetto massimo di spesa raggiungibile. (Es. autorizzazione ad erogare un contributo alla prima casa per tutti i nuclei familiari sotto un determinato valore soglia di ISEE, stanziando un contributo massimo in rapporto al

valore dell'ISEE. Pertanto, le coperture dovranno essere stimate in maniera differente a seconda che il contributo sia concesso ad un numero ben definito di potenziali percettori, ovvero a tutti i potenziali percettori che posseggono determinati requisiti, ovvero ancora ai percettori che posseggono quei requisiti ma fino ad un limite massimo. Le coperture dovranno essere stimate in modo differente in base al numero di contributi previsti nelle diverse fattispecie fin qui individuate. Quanto detto vale ovviamente sia che la copertura sia garantita da una maggiore entrata, sia che sia garantita da un meccanismo di minore spesa).

Le leggi della Regione che autorizzano spese in conto capitale a carattere pluriennale, ai sensi del comma 6 dell'articolo 7 della legge regionale n. 47/1977 e successive modifiche ed integrazioni, indicano la copertura finanziaria per gli anni considerati nel bilancio annuale e pluriennale e quantificano l'ammontare complessivo della spesa per tutto il periodo della loro efficacia.

In considerazione di quanto precede, non è più ipotizzabile ricorrere, quale modalità di copertura di spese future, al mero rinvio alla legge di bilancio.

Le leggi regionali di spesa, approvate dopo il 30 novembre, non possono recare oneri a carico del bilancio di competenza dell'esercizio in corso, salvo casi di particolare urgenza e necessità da motivare nella relazione tecnica, quali ad esempio spese di natura obbligatoria.

Nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri stimati e non quantificati nel loro ammontare, deve essere disposta, nell'ambito della copertura finanziaria, una clausola di salvaguardia che indichi le misure di riduzione delle spese o degli aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti tra gli oneri stimati e quelli effettivi.

La clausola di salvaguardia dovrà garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura. Tale corrispondenza deve essere assicurata per tutta la durata della legge, senza possibilità di un eventuale rinvio alla legge di stabilità per la copertura degli oneri relativi agli esercizi successivi a quello in cui si è verificato lo scostamento.

La clausola di salvaguardia potrà operare:

1. nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione (attraverso, ad esempio, la rideterminazione dei benefici/prestazioni ovvero attraverso una diversa definizione dei presupposti di accesso al beneficio);

2. al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura, rafforzando quella già prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a modalità diverse che potranno agire, preferibilmente, nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento (per attuare un collegamento tra i beneficiari della previsione di spesa e gli eventuali soggetti colpiti dall'incremento della copertura finanziaria prevista dalla clausola).

LA RELAZIONE TECNICA

Il procedimento di quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione è incentrato sulla relazione tecnica, ossia sul documento che deve accompagnare tutte le iniziative legislative (disegni di legge, singoli emendamenti ect.), a pena di improponibilità e con il quale il dipartimento proponente deve dare ampia e chiara dimostrazione dei dati e dei metodi delle quantificazioni in argomento e delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali 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 fisici previsti. E' del tutto evidente che nella relazione tecnica deve essere inserito qualsiasi elemento utile (come per esempio tutti i meccanismi automatici previsti nella clausola di salvaguardia per garantire la totale copertura degli oneri stimabili e non quantificabili con esattezza) a consentire alla Ragioneria Generale la verifica delle quantificazioni:

sia quelle quantificabili con esattezza, sia quelle soggette a stima ma per le quali è previsto un importo massimo prestabilito,

sia quelle oggetto di stima ma indeterminate o indeterminabili nell'importo massimo,

sia il corretto funzionamento dei meccanismi previsti nella clausola di salvaguardia,

sia la piena riscontrabilità della clausola di neutralità finanziaria, e la puntuale esplicitazione dei relativi presupposti

sia la riscontrabilità nel bilancio delle coperture finanziarie individuate.

Per quanto sopra, l'iter di formazione degli atti normativi regionali è condizionato dal livello di esaustività della relazione tecnica e ciò anche in funzione di quanto previsto dall'articolo 28 dello Statuto della Regione Siciliana.

A tale riguardo appare necessario che la relazione tecnica, oltre ad avere natura discorsiva, contenga un prospetto riassuntivo degli oneri finanziari, con indicazioni delle modalità di calcolo utilizzate per la relativa quantificazione.

A tal fine, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 7 della legge regionale n. 47/1977 e successive modifiche ed integrazioni e dell'articolo 17 della legge n. 196/2009 e successive modifiche ed integrazioni, tutti i disegni di legge o gli eventuali singoli emendamenti devono essere corredati da una relazione illustrativa, da prodursi a firma dell'Assessore preposto all'Assessorato proponente, nella quale devono essere indicati i principi ispiratori dell'iniziativa e i contenuti del provvedimento e da una relazione tecnica a firma del Dirigente Generale del Dipartimento competente o del responsabile della Segreteria tecnica dell'Ufficio di diretta collaborazione dell'Assessore competente.

I disegni di legge di iniziativa governativa devono essere corredati dalla relazione tecnica, predisposta dall'Amministrazione competente, che deve essere trasmessa all'Assessorato regionale dell'Economia (Ragioneria Generale della Regione) cui spetta il compito di procedere alla verifica della correttezza delle quantificazioni e dell'idoneità delle relative coperture finanziarie, come sopra descritto.

La Ragioneria Generale della Regione, dopo aver verificato la quantificazione degli oneri e le relative coperture finanziarie, appone il visto preventivo di conformità ed invia il proprio parere, se positivo, all'Amministrazione richiedente per il seguito procedurale (invio del Disegno di legge alla Giunta regionale per l'eventuale approvazione).

La Ragioneria Generale della Regione può, nel corso della sua istruttoria, chiedere l'integrazione della documentazione a corredo del disegno di legge, deve verificare il funzionamento dei meccanismi che regolano la clausola di salvaguardia, può chiedere al Dipartimento proponente la verifica dell'esistenza di eventuali oneri indirettamente o potenzialmente riconducibili all'articolato, anche non previsti nella relazione tecnica, al fine di preservare il bilancio da ogni eventuale squilibrio reale o potenziale per l'intero periodo di efficacia dell'iniziativa legislativa in oggetto.

Nel caso di valutazione negativa, la Ragioneria Generale della Regione ne dà conoscenza all'Amministrazione proponente che deve, preso atto delle motivazioni, riformulare e ritrasmettere la relazione tecnica per l'ulteriore verifica, nonché adeguare, se necessario, il progetto normativo alle esigenze di rispetto del vincolo di copertura finanziaria.

A norma dell'articolo 7, comma 3, della legge regionale n. 47/77 e successive modifiche ed integrazioni, per i disegni di legge di iniziativa parlamentare, esitati dalle competenti Commissioni di merito, che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate, la Commissione Bilancio, preliminarmente all'esame, deve acquisire da parte del Governo regionale la relazione tecnica. Essa deve essere predisposta dal Dipartimento cui compete la trattazione della specifica materia oggetto del disegno di legge parlamentare e deve essere trasmessa alla Ragioneria Generale della Regione cui spetta il compito di procedere alla verifica della correttezza delle quantificazioni e dell'idoneità, congruità e disponibilità delle coperture ivi indicate.

Se i disegni di legge subiscono modifiche o emendamenti, comportanti nuovi o maggiori oneri, la Commissione Bilancio procede a richiedere al Governo l'aggiornamento della relazione tecnica.

Nell'ipotesi in cui le Commissioni di merito competenti per materia ritengano necessario ed opportuno, ai fini delle relative valutazioni, richiedere direttamente al Governo la relazione tecnica in argomento sui disegni di legge di iniziativa parlamentare, i singoli rami di Amministrazione devono richiedere preventivamente alla Ragioneria Generale della Regione la verifica della quantificazione degli oneri e della copertura finanziaria, sulla base della relazione tecnica da loro predisposta.

Analoga procedura si ritiene debba essere seguita per gli emendamenti presentati durante la fase di approvazione del disegno di legge da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana.

Anche nell'ipotesi in cui si ritenga che al progetto di legge non sia ascritto alcun effetto finanziario, la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, così come sopra descritto.

CLAUSOLA DI NEUTRALITA' FINANZIARIA

Per le disposizioni ovvero per i provvedimenti corredati di clausole di neutralità finanziaria (ad es. "dalle disposizioni di cui al presente provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"), la relazione tecnica deve riportare i dati e gli elementi che giustifichino l'ipotesi di un'assenza di effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già presenti in bilancio (o in tesoreria), utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime, fermo restando il divieto di utilizzo di risorse in essere per nuovi o maggiori oneri.

Nel caso di copertura mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, oltre alla dimostrazione della disponibilità delle risorse cui si attinge, occorre fornire indicazione sui motivi del mancato utilizzo delle risorse medesime per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, nonché la

dimostrazione per ciascun esercizio finanziario, della effettiva riduzione dell'utilizzo della precedente autorizzazione, delle risorse liberate, nonché la esplicitazione nell'articolato della riduzione effettiva della autorizzazione che risulta adesso utilizzata.

DISPOSIZIONI LEGISLATIVE IN MATERIA PENSIONISTICA E DI PUBBLICO IMPIEGO

Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, in considerazione della pluriennalità della durata dell'impatto sul bilancio regionale, risulta necessario indicare nella relazione tecnica "un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento". Si precisa, altresì, sempre in tema di pubblico impiego, che la relazione deve contenere i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, in quanto elementi di valutazione da considerare tutti indispensabili e che vanno esplicitati in apposito prospetto.

In tali casi dovrà, inoltre, essere data dimostrazione delle misure di medio periodo che rendono compatibili le disposizioni che comportano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione con gli equilibri finanziari prospettici del bilancio medesimo.

Premesso che, con riguardo alle specifiche metodologie da applicarsi per effettuare le proiezioni decennali, non è possibile individuare una procedura univoca in quanto le modalità di proiezione variano a seconda dei contenuti della norma cui ci si riferisce, si forniscono di seguito talune indicazioni operative e requisiti minimi che le relazioni tecniche inerenti i provvedimenti in materia di pubblico impiego devono soddisfare.

La proiezione su un orizzonte almeno decennale degli effetti finanziari permette di considerare quantificazioni variabili nel tempo. Con riferimento anche alla specifica metodologia di proiezione che l'Amministrazione sceglierà di utilizzare, si raccomanda di adottare, comunque, un approccio prudentiale nella valutazione degli oneri e delle economie.

Le quantificazioni devono rispondere ad un requisito generale di robustezza, nel senso di mantenersi relativamente stabili a seguito di modifiche contenute nelle ipotesi rispetto a cui sono costruite e di non mostrare un'eccessiva dipendenza da valori parametrici anomali rispetto alle tendenze storiche. In linea generale, l'utilizzo di valori medi tende a soddisfare tale requisito. Inoltre, a fronte di un profilo di sviluppo anche variabile, i singoli valori annuali riportati nella relazione tecnica debbono essere unici, ovvero deve essere indicato un unico valore per ciascun anno. L'eventuale discussione di scenari alternativi in corrispondenza di diverse ipotesi potrà costituire contenuto descrittivo della relazione tecnica.

Per tutte le disposizioni in materia di pubblico impiego, la relazione tecnica deve indicare la fonte dei dati utilizzati e fornire tutte le informazioni necessarie per consentire la verifica delle quantificazioni, anche con riferimento al processo di definizione utilizzato.

In linea generale, salvo casi particolari da valutare caso per caso, si ritiene che un orizzonte di dieci anni rappresenti un intervallo temporale congruo per cogliere il dispiegarsi degli effetti più significativi delle disposizioni in materia di personale, rimandando eventualmente ad un'esposizione descrittiva in relazione tecnica la discussione di effetti rilevanti di ancora più lungo periodo.

Circa le coperture delle disposizioni in materia di pubblico impiego, si evidenzia che, in generale, va assicurata la copertura degli oneri per ciascuno degli anni considerati nella relazione tecnica. Nel caso di utilizzo del fondo speciale di parte corrente, in presenza di oneri variabili nel corso dei dieci anni considerati nelle relazioni tecniche, gli importi delle coperture stesse, a decorrere dal terzo anno, potranno commisurarsi all'onere annuo più elevato indicato nella relazione. Il medesimo criterio di copertura indicato per le spese relative al pubblico impiego si applica anche alla spesa pensionistica.

Si fa presente, infine, che alla presente circolare sono stati predisposti ed allegati taluni schemi proposti che possono essere utilizzati, pur non potendosi applicare a tutte le fattispecie che si possono presentare ai vari Dipartimenti per le proprie proposte legislative, e devono considerarsi un mero esempio di esplicitazione quanto più dettagliata possibile delle quantificazioni previste nella suddetta circolare in merito alle modalità di individuazione della copertura finanziaria. E' del tutto evidente che gli schemi proposti non possono essere usati "sic et simpliciter" né per la quantificazione degli oneri previsti nel d.d.l. proposto, né per la dimostrazione della clausola di neutralità finanziaria, o di salvaguardia, ma possono essere utilizzati come schema base del livello di dettaglio necessario per consentire la corretta determinazione degli oneri e l'esatta individuazione della copertura finanziaria, al fine di consentire alla Ragioneria Generale l'apposizione del visto di conformità senza il quale il provvedimento non può essere trasmesso alla Giunta di Governo per l'approvazione.

L'Assessore
Fto Avv. Marco Falcone

Il Ragioniere Generale
F.to Avv. Ignazio Tozzo