



Master di II livello in
Innovazione della Pubblica Amministrazione
(MIPA)

*Problemi e prospettive concernenti la
redazione delle disposizioni finanziarie, con
particolare attenzione al contesto regionale*

Tutor:
dott. Donato Centrone

Candidato:
dott. Federico Ponte

SOMMARIO: 1. Introduzione: premessa storica e fonti rilevanti; 2. La copertura delle leggi a livello regionale e il ruolo della Corte dei conti; 3. Le disposizioni di invarianza finanziaria, con particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale; 4. Talune indicazioni e questioni concernenti il *drafting* formale; 5. La relazione tecnica; 6. Rassegna delle soluzioni adottate negli ambiti regionali (e cenni alla Camera e al Senato); 7. L'iter di una legge che comporta oneri in Regione Liguria; 8. Conclusioni.

1. Introduzione: premessa storica e fonti rilevanti

Il presente lavoro mira a svolgere talune riflessioni in merito al tema della scrittura delle disposizioni finanziarie (e di invarianza finanziaria), sia sotto il profilo del *drafting* formale, quanto sotto quello del *drafting* sostanziale e, più in generale, di *better regulation*¹ nel contesto regionale, dove la vastità delle soluzioni adottate – che sovente variano da regione a regione – consente di cogliere gli elementi più positivi, e inevitabilmente quelli più critici, di ciascuna esperienza.

L'emersione del problema della scrittura delle disposizioni si collega, a quello senz'altro di più ampia portata, rappresentato dal “costo” delle leggi e più nello specifico dalla quantificazione degli oneri finanziari. Ciò in quanto la corretta quantificazione ha una rilevanza primaria: le prescrizioni possono essere portate a compimento solo se vi sono i mezzi per farvi fronte, e solo mediante la quantificazione il decisore può avere contezza i “costi” di ogni singola misura e quindi operare le scelte ritenute più desiderabili (e al tempo stesso, solo sapendo i costi il cittadino può valutarne l'operato). Infine, la quantificazione è prodromica all'equilibrio di bilancio: la prima guarda al *micro*, alla singola legge, mentre la seconda al *macro*, ossia a tutti i flussi dell'ente (regionale o statale) considerato.

¹ Intendendo con questa affermazione, in generale, la «scienza della progettazione legislativa», inclusiva degli aspetti formali, di natura redazionale (quali quelli riguardanti la struttura dell'atto, la sua partizione interna, la numerazione di articoli e commi, le novelle, i rinvii normativi interni ed esterni, le indicazioni stilistiche, linguistiche e grafiche: cd. *drafting* formale), ma che tiene presenti anche alcuni aspetti sostanziali (quali la verifica della coerenza ordinamentale, dell'adeguatezza delle disposizioni in rapporto alla normativa vigente e dell'omogeneità della disciplina; il divieto di modifica parziale di atti di fonte secondaria operata con atti aventi forza di legge: cd. *drafting* sostanziale) con l'intento di promuovere la formulazione di regole certe, chiare ed efficaci. Con *better regulation* si intende infine il programma di miglioramento della qualità della regolamentazione in tutte le fasi del suo “ciclo” vitale, e che prevede l'impiego, oltre che del *drafting*, di strumenti quali l'analisi *ex ante* e la verifica *ex post* della legislazione e la valutazione delle politiche pubbliche.

La questione ha dignità costituzionale, giacché l'articolo 81, e per quanto qui più interessa in particolare il terzo comma, della Costituzione (che insieme agli articoli 97 e 119 della Costituzione concorre a definire la "Costituzione finanziaria" del nostro Paese) prevede che «Ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte». L'obbligo di copertura finanziaria non è tuttavia un'acquisizione della riforma costituzionale del 2012, in quanto storicamente il combinato disposto tra i commi terzo e quarto dell'articolo 81, nella sua versione previgente, consentiva di addivenire alla medesima conclusione, sebbene in un contesto in cui la legge di bilancio era considerata una legge "formale" (poiché erano le leggi diverse dal bilancio a disciplinare le spese e a determinarne le coperture) e pertanto non soggetta ad onere di copertura. Secondo l'interpretazione letterale, inoltre, scopo della previsione costituzionale era esclusivamente di impedire la modifica *in peius* dell'equilibrio finanziario stabilito dal bilancio già approvato².

Tuttavia ciò nascondeva gravi criticità, in quanto così facendo l'obbligo di copertura gravava solo sulle leggi per le quali dovevano essere iscritte nel bilancio già approvato spese in esso non previste o previste in misura minore. Ciò conduceva a esiti fattualmente elusivi per ciò che concerneva leggi che gravavano solamente agli esercizi successivi: una disposizione di spesa "spostata" nel tempo consentiva di non applicare la previsione dell'articolo 81 in quanto, per l'appunto, non concerneva gli stanziamenti del bilancio approvato.

Solo successivamente, nel momento in cui anche alla legge di bilancio si attribuisce un significato sostanziale, ossia la si ritiene capace di novare l'ordinamento giuridico (ad esempio perché le altre leggi si limitano a predisporre apparati, poteri e attribuzioni, lasciando ad essa il compito di assegnare i fondi necessari allo scopo), e pertanto assume una valenza fortemente politica, si pone il problema della sua sindacabilità dinnanzi alla Corte costituzionale (stante il limite della discrezionalità del legislatore a cui questa ha fatto sovente richiamo). Pertanto in un primo momento è stato il Presidente della Repubblica (attraverso il rinvio motivato alle Camere, ai sensi dell'articolo 74 della Costituzione) a farsi garante della materia,³ mentre la Corte costituzionale ha ampliato il suo scrutinio solo successivamente, arrivando ad

² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

³ Più diffusamente si veda G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2012.

affermare che «l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra le entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri»⁴.

E' in questo quadro interpretativo, anche sulla base delle spinte eurounitarie⁵ per la salvaguardia dei conti pubblici, che matura la riforma dell'articolo 81 della Costituzione⁶ di cui alla L. cost. 20 aprile 2012, n. 1,⁷ atta tra le altre cose a collegare la regola della copertura finanziaria al pareggio di bilancio, a limitare il ricorso all'indebitamento e a rendere l'equilibrio di bilancio un "valore" o un "bene pubblico"⁸ finalizzato anche a garantire i diritti delle generazioni future.

Di non dissimile tenore è, tra l'altro, l'articolo 48 dello Statuto della Regione Liguria, per il quale «Ogni progetto di legge che comporti nuove o maggiori spese o minori entrate rispetto a quelle previste dal bilancio della Regione deve indicare i mezzi per farvi fronte.».

Questo genere di previsioni mira altresì a scongiurare le "leggi proclama sul futuro"⁹, le quali, pur inidonee all'atto pratico di produrre effetti, si palesano come più critiche di quelle che contengono meri auspici o dichiarazioni di intenti (e pertanto disposizioni senza norme¹⁰) o che hanno natura programmatica. Ciò in quanto la Corte costituzionale ha chiarito¹¹ che le disposizioni programmatiche, di cui gli Statuti regionali sono ricchi, per loro natura sono *prima facie* prive di valore normativo, e pertanto non possono nemmeno essere considerate norme giuridiche, seppur poste in

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 213 del 2008.

⁵ Gli atti, più o meno formali, che in quegli anni hanno delineato la fisionomia della riforma costituzionali sono (1) il "Patto europlus", sottoscritto in occasione del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011, e che ha impegnato gli Stati aderenti a perseguire, tra l'altro, la sostenibilità delle finanze pubbliche e che recepiscano le regole del patto di stabilità e crescita; (2) lettera del 5 agosto dal Presidente della BCE al Governatore della Banca d'Italia e al Presidente del Consiglio dei ministri per sollecitare un intervento; (3) il cd. "Fiscal compact", ossia il trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, firmato in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 da tutti gli Stati membri dell'UE tranne Regno Unito e Repubblica ceca.

⁶ Giova tuttavia rammentare che l'obbligo di costituzionalizzazione dei principi in questione non era imposto dal trattato.

⁷ Su cui, anche per gli aspetti che qui rilevano, V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012.

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 227 del 2019.

¹⁰ R. GUASTINI, *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, p. 69.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

documenti aventi valore giuridico. Diverso è il caso delle “leggi proclama”, in quanto possono produrre effetti giuridici (“incidere” l’ordinamento giuridico), ma non possono produrre effetti fattuali in quanto private dei necessari elementi finanziari¹². Ciò peraltro crea serie difficoltà nel momento in cui entrano in gioco i diritti fondamentali, i quali non recedono di fronte al principio di copertura finanziaria: l’assenza di copertura non può infatti giustificare l’inadempimento delle prestazioni essenziali¹³.

Il quadro normativo fin qui descritto è infine completato, a livello statale, dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196, rubricata «Legge di contabilità e finanza pubblica» che dedica l’articolo 17 all’individuazione delle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali e che, con l’articolo 19, estende la propria disciplina alle Regioni, laddove dispone che «[a]i sensi dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedono nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza [...]». Peraltro è un consolidato orientamento giurisprudenziale a ritenere tanto l’articolo 81¹⁴ quanto l’articolo 17 della l. 196/2009¹⁵, direttamente applicabile anche agli ordinamenti regionali.

2. La copertura delle leggi a livello regionale e il ruolo della Corte dei conti

L’impegno per gli ordinamenti regionali per la copertura finanziaria delle leggi è pertanto duplice, in quanto la questione dev’essere affrontata sia all’atto di approvazione delle singole leggi di spesa che in sede di adeguamento dell’ordinamento contabile. A ciò si aggiunge che «le Regioni sono tenute ad uniformare la loro legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previste dall’ordinamento vigente, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato in tema»¹⁶.

¹² In questi termini A. FONZI, *L’obbligo di copertura finanziaria e l’equilibrio di bilancio. La prevalenza dell’interesse finanziario nelle leggi regionali – proclama*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. 1, 2020.

¹³ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2015, afferma, in materia di prestazioni pensionistiche, che “tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie” e pertanto dichiara incostituzionale la disciplina dubbiata.

¹⁴ Cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 227 del 2019.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 23 del 2013.

¹⁶ Corte Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 8 del 2021.

La redazione (e il successivo vaglio, pertanto facendo riferimento a una redazione in senso ampio, che potremmo generalmente definire orientata alla *better regulation* e che guarda all'intero "ciclo della regolazione") delle disposizioni finanziarie vede, a livello regionale, una pluralità di attori a diverso titolo coinvolti: su tutti il Consiglio e della Giunta regionale, portatori di istanze non sempre omogenee, chiamati – rispettivamente in proposte di legge e in disegni di legge – a preoccuparsi della copertura finanziaria delle leggi. Una volta che l'atto è promulgato, sovente possono esservi interlocuzioni "informali" con il Governo centrale, nonché un vaglio (del tutto eventuale, sia in via principale che in via incidentale) da parte della Corte costituzionale ed un controllo – *funditus*, in quanto prende in esame tutte le leggi regionali – da parte della Corte dei conti.¹⁷

Tra i vari soggetti che a diverso titolo partecipano alle vicissitudini concernenti la copertura finanziaria delle leggi, è pertanto senz'altro la Corte dei conti ad avere la visione più ampia, e le sue relazioni annuali offrono importanti suggestioni per comprendere al meglio la materia trattata. Giova inoltre sottolineare che, come si dirà meglio *infra*, posto che i Consigli regionali soffrono di un'asimmetria informativa nei confronti delle Giunte regionali, e l'ottica collaborativa che vuole permeare la dialettica Corte dei conti – Consigli, grazie al controllo referente che i primi svolgono sui secondi può rappresentare un importante strumento di superamento.

Questo controllo è altresì stato legittimato dalla Corte costituzionale «stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse»¹⁸. La Corte costituzionale descrive anche le finalità di questo controllo laddove afferma che questo sia «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

¹⁷ Detto controllo trova fondamento nell'articolo 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213. La stessa legge enuclea gli altri controlli della Corte dei conti, ossia: il controllo finanziario sui bilanci preventivi e sui rendiconti delle Regioni (art. 1, co. 3); il controllo sulla relazione del Presidente della Regione sulla regolarità e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni (art. 1, co. 6); il controllo sulla regolarità dei rendiconti trasmessi dai gruppi consiliari (art. 1, co. 9 - 12) e la parificazione del rendiconto regionale (art. 1, co. 5).

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2013.

legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio»¹⁹.

Giova dunque comprendere come avviene la verifica della copertura finanziaria, che si sostanzia in tre fasi:

- (1) individuazione della morfologia degli oneri finanziari;
- (2) analisi della quantificazione di tali oneri e
- (3) valutazione della congruità delle risorse necessarie per la copertura.

Con riguardo al punto (1) è possibile distinguere in base (a) alla loro natura o (b) alla loro produzione di effetti nel tempo. Il (a) carattere degli oneri può pertanto essere inderogabile (laddove si tratti di spese vincolate o obbligatorie), dipendenti da fattori legislativi (ossia nel caso in cui una legge, espressamente, le autorizza) e si può infine parlare di spese di adeguamento al fabbisogno (queste ultime quali categoria residuale). Con riguardo al secondo profilo (b) può distinguersi tra spese ricorrenti (o continuative) e pluriennali, a seconda che gli esercizi su cui incidono siano una pluralità indefinita oppure se, al contrario, incidano su un numero di esercizi circoscritto nel tempo. Tra queste, solo per le spese ricorrenti non obbligatorie è consentito il rinvio della quantificazione alla legge di bilancio, mentre per le altre (spese ricorrenti obbligatorie e spese pluriennali) questo rinvio non è ammesso.

A seguire, la fase relativa (2) alla quantificazione degli oneri finanziari mira a rispondere alla domanda se gli oneri necessari per attuare pienamente il precetto legislativo, anche nel tempo, siano stati quantificati correttamente e dunque non si possano configurare *vulnus*, almeno potenziali, dell'equilibrio di bilancio. Poiché la visione dev'essere prospettiva – l'onere e la relativa copertura vengono stimati nell'anno X, ma la spesa avverrà negli anni X+1, X+2, *etc.* – è necessario che la spesa sia autorizzata per ogni anno, e in tal caso il tetto autorizzato impedirà la produzione di effetti oltre il limite autorizzato. In alternativa, laddove la spesa abbia ad oggetto prestazioni non comprimibili da un tetto (ad esempio perché concernenti il nucleo essenziale dei diritti fondamentali, ovvero i livelli essenziali delle prestazioni che devono comunque essere garantiti), si potrà fare ricorso alla previsione della spesa con contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri. Laddove le previsioni di spesa non si rivelino adeguate sopperiranno dei meccanismi di compensazione,

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014.

originariamente previsti in puntuali clausole di salvaguardia, ed ora confluite nei commi 12 *bis*, 12 *ter* e 12 *quater* dell'articolo 17 della l. 196/2009. Ai fini di un adeguato espletamento di questa fase è necessaria la relazione tecnica, di cui si dirà *infra*.

Ultimo punto della verifica della copertura finanziaria è rappresentato da (3) la valutazione della congruità delle risorse necessarie, facendo riferimento ai mezzi di copertura individuati (elencati all'art. 17, co. 1, della l. 196/2009, ovvero: accantonamenti iscritti nei fondi speciali, modifica o soppressione di parametri regolanti l'evoluzione della spesa da cui derivano risparmi, riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, interventi legislativi comportanti nuove o maggiori entrate). Con riferimento a questo specifico punto la Corte costituzionale non ha mancato di riconoscere che le leggi che prevedono nuove spese devono contenere una esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura²⁰, credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale.²¹

3. Le disposizioni di invarianza finanziaria, con particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale

Nel panorama fin qui affrontato, di particolare interesse godono le disposizioni di invarianza finanziaria (talvolta, forse più impropriamente, rubricate chiamate "clausole"). Queste infatti escludono che la legge in questione, corredata dalla clausola, importi nuovi o maggiori oneri. Laddove così non fosse, l'atto potrebbe essere dubbiato davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Anche per questo tipo di clausole non manca una crescente giurisprudenza di legittimità costituzionale. Giova a tal proposito, quantomeno, segnalare le seguenti decisioni:

- sentenza n. 143 del 2020, in cui era impugnata la l.r. Calabria 25 giugno 2019, n. 30, la quale andava a restringere l'ambito di applicazione di una previgente

²⁰ Corte costituzionale, già sentenza n. 9 del 1958, ma anche sentenza n. 26 del 2013. In quest'ultimo caso si è censurata una legge regionale le cui spese erano da considerare pluriennali con consistenza variabile (si trattava del riequilibrio di un fondo pensionistico) e pertanto la stessa avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali.

²¹ Corte costituzionale sentenza n. 70 del 2012, ove si censura una legge regionale che per la copertura finanziaria si avvale di un avanzo non ancora accertato ma esclusivamente presunto.

disposizione volta al contenimento della spesa regionale, per cui appariva incongrua la statuizione di invarianza finanziaria. La Corte conclude per la non fondatezza della questione sulla base dei lavori preparatori della legge dubbiata e, in particolare, della relazione tecnica, che consente di interpretare la legge medesima «nel senso di non poter implicare spese ulteriori per i singoli enti, agenzie e aziende sub-regionali, tali da superare gli stanziamenti in loro favore già previsti nel bilancio regionale, ferma restando la possibilità per i soggetti in questione, nella loro autonomia organizzativa, di destinare risorse in conformità alle previsioni della legge regionale impugnata»;

- sentenza n. 163 del 2020, avverso la l.r. Calabria 31 maggio 2019, n. 16, la quale desta particolare interesse trattandosi di una legge di interpretazione autentica (pertanto, per sua natura, con efficacia retroattiva), la quale con la sua interpretazione avrebbe sottratto talune società regionali dall'ambito di applicazione di misure per il contenimento della spesa pubblica. La Corte ne sancisce l'incostituzionalità, in quanto l'effetto non dichiarato, desumibile «dagli elementari canoni dell'esperienza» è quello di ridurre retroattivamente la copertura finanziaria.

- sentenza n. 251 del 2020, avverso la l.r. Calabria 4 ottobre 2019, n. 34, la quale condanna le disposizioni di invarianza finanziaria che si risolvono in una «clausole di stile». Ciò in quanto meramente assertive e apodittiche, poiché non suffragate da elementi dimostrativi, nonché in quanto le misure previste nel corpo della legge sono di per sé idonee a comportare effetti finanziari (nel caso di specie, in termini di spesa per il personale).

Gli elementi che emergono dalla giurisprudenza costituzionale sono pertanto sufficienti a ritenere che la presenza di una disposizione di invarianza finanziaria non sia di per sé sufficiente a garantire la medesima invarianza, potendo la medesima essere scrutinata sia facendo ricorso alla documentazione a corredo della legge che alle massime di esperienza.

Da notare che non è rinvenibile alcun obbligo, nella legislazione ligure, in merito all'inserimento delle disposizioni di invarianza finanziaria all'interno degli articolati che ne necessitano. Diversamente ha fatto la l.r. Toscana 5 agosto 2022, n. 29, la quale ha previsto, con una novella alla legge sulla qualità della normazione (l.r. 22 ottobre 2008, n. 55), che la clausola vada inserita in tutte quelle leggi «che non contengono disposizioni idonee a comportare nuove o maggiori spese, o comunque a determinare variazioni degli oneri complessivi a carico delle finanze regionali».

4. Talune indicazioni e questioni concernenti il *drafting* formale

Il tema oggetto del presente elaborato può essere utilmente analizzato anche sotto il particolare profilo del *drafting* formale, i cui testi di riferimento sono le Circolari “regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi” a livello statale e il Manuale “regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi” (altresì noto come manuale OLI o manuale Rescigno) a livello regionale. Guardando ai predetti testi, tuttavia, si ricavano solo limitate indicazioni: per ciò che concerne le circolari statali il riferimento è alla raccomandazione per cui «le disposizioni concernenti la copertura finanziaria sono preferibilmente accorpate in un unico articolo», mentre mancano in toto previsioni pregnanti nel manuale regionale²². Un’indicazione parzialmente più significativa è contenuta nella Circolare, anch’essa statale, «sull’istruttoria legislativa nelle Commissioni»: in essa si legge che il testo di legge dev’essere redatto quantificando i costi e indicando le coperture finanziarie relativamente alle singole misure previste dalla legge.

Più fortuna si ha nell’analisi di un testo “derivato” dalle circolari statali di cui sopra, ossia la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri, n. 1.1.26/10888/9.92, denominata «Guida alla redazione dei testi normativi». In essa si trova un riferimento al fatto che anche quando l’atto non prevede nuovi o maggiori oneri è utile l’inserimento di una disposizione che esclude tale aggravio finanziario, quale strumento di chiarezza nei rapporti con i terzi. Ancora, si legge che la disposizione faccia riferimento generalmente a tutto il provvedimento legislativo e non a singole disposizioni. Segue infine una tipizzazione dei contenuti delle disposizioni finanziarie.

Le indicazioni fin qui viste sembrano senz’altro estendibili al contesto regionale. Le medesime, tuttavia, non esauriscono il tema della redazione delle disposizioni in questione da un punto di vista formale. Restano infatti aperte talune questioni: come comportarsi nei confronti di una legge che modifica una legge precedente, novellandola con disposizioni comportanti spese aggiuntive? Stante l’estrema proliferazione della legislazione nel nostro ordinamento – a cui le regioni, pure in

²² Se si eccettua il riferimento alla collocazione delle disposizioni finanziarie all’interno della sistematica del testo, previsione pure presente nelle circolari statali.

proporzione alle più limitate competenze e ai vincoli diversamente imposti, non sono immuni – il fenomeno è sempre più comune, e si registra sempre più una legislazione modificativa (che interviene, pertanto, su leggi più o meno organiche già in vigore) e molto sovente *omnibus* (e che pertanto disciplina o, per quanto appena detto, modifica una pluralità di leggi che concernono differenti ambiti oggettivi). Esemplicativo dell'interrogativo di cui sopra è l'articolo 4 della l.r. Liguria 27 ottobre 2022, n. 13, che – con l'occasione di apportare una modifica a un'altra legge (l.r. 17 novembre 2021, n. 18) – vi include una disposizione finanziaria al fine di dare copertura alla legge originaria anche per l'anno 2022, sebbene già la legge originaria prevedesse che «agli oneri per gli esercizi successivi si provvede con legge di bilancio». Le strategie di *drafting* devono adeguarsi a questa complessità, adottando tutte le soluzioni necessarie per rendere comprensibile, anche ad un lettore laico, la copertura di una determinata legge.

Derogatorio della raccomandazione recata nelle circolari statali, di racchiudere tutte le disposizioni finanziarie in un unico articolo, è anche l'approccio diffusamente adottato con riguardo alle leggi *omnibus*. Lampante esempio è la l.r. Liguria 28 dicembre 2022, n. 16, la c.d. “collegata” alla legge di stabilità regionale, la quale all'articolo 67 prevede l'invarianza finanziaria per una pluralità di articoli della legge medesima (con una formulazione del tipo: “Dall'attuazione degli articoli X, Y ... Z della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri finanziari a carico del bilancio regionale”), mentre colloca le singole disposizioni finanziarie all'interno di ciascun articolo: è il caso dell'articolo 1 che, prevedendo la concessione di contributi per l'esercizio associato delle funzioni comunali, al comma 4 introduce direttamente la disposizione finanziaria.

Un altro interrogativo che resta senza soluzione è quello in merito a come qualificare correttamente i rapporti tra la legge originaria e la disposizione finanziaria della legge modificativa, specie se la disposizione originaria non ha esaurito i suoi effetti. D'altra parte, stante i diversi tipi di disposizioni finanziarie che potrebbero aversi, gli intrecci tra essi meriterebbero riflessioni assai analitiche e approfondite.

5. La relazione tecnica

La relazione (o scheda) tecnica (o tecnico-finanziaria) è il documento che riporta la quantificazione degli oneri recati dall'atto normativo e dalle relative coperture e trova una sua disciplina nell'articolo 17, comma 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196 (e in

precedenza nella l. 5 agosto 1978, n. 468), il quale prevede che «i disegni di legge (...) gli emendamenti (...) che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica (...) sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per le spese correnti e per le minori entrate, degli oneri annuali fino a completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. (...) Nella relazione sono indicati i dati e i mezzi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica in sede parlamentare». Già prima dell'entrata in vigore della l. 196/2009 la Corte costituzionale aveva ritenuto necessaria, anche per le leggi regionali, la relazione in questione.²³ Con le parole della Corte dei conti, la relazione tecnica deve «necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione», nonché «l'illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio»²⁴.

Il documento in questione rappresenta uno strumento informativo che descrive il processo logico-giuridico-finanziario seguito dal legislatore, in modo da analizzare la ragionevolezza e la coerenza delle scelte adottate dal medesimo. Lo strumento è pertanto cruciale sia per l'attività della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità che della Corte dei conti in sede di controllo.

Per guardare ancora all'attività della Corte costituzionale, essa ha avuto modo di affermare un controllo ampio sull'orizzonte cognitivo sulla cui base viene predisposta una legge e pertanto sono utili a tal fine «gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono [infatti] elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria».²⁵ Se pertanto è utile guardare non solo alla relazione in sé è per sé, giova precisare che il documento ha una sua caratteristica fisionomia, che non consente di sostituirlo con altri documenti simili. Ciò in quanto in

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 313 del 1994.

²⁴ Cfr. Corte conti, Sez. Autonomie, n. 10/2013/INPR.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 25 del 2021.

esso dev'essere rappresentata l'«[...] espressione finale di un articolato, analitico ed approfondito processo di valutazione, i cui presupposti si fondano sugli esiti di una verifica razionale dei costi e di una approfondita considerazione sulla fattibilità e sugli effetti finanziari, derivanti dall'applicazione dell'atto normativo»²⁶, e pertanto «Note di lettura e ricognitive degli impatti finanziari», quali quelle che sono in uso presso la Regione Veneto, realizzate dal Servizio attività e rapporti istituzionali, seppure possano essere scrutinate al fine della verifica della corretta allocazione delle risorse e possono avere qualche ruolo endoprocedimentale (ad esempio nel sancire la perdurante validità di una relazione tecnica non aggiornata a seguito degli opportuni emendamenti), non sono di per sé idonee a sostituirle.

Secondo la Corte dei Conti, la quale – verosimilmente in quanto principale qualificato “lettore” dell'atto in questione - «La relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa dovrà necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione di metodi di quantificazione e compensazione, [...], sia l'illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio»²⁷.

E' appena il caso di notare che gli elementi contenuti nella scheda tecnico-finanziaria contribuiscono a conferire una maggiore trasparenza sulle decisioni intraprese, consentendo altresì di verificare la reale fattibilità di un provvedimento e la sua capacità di impattare sulla materia.

La sua centralità è tale per cui si appalesa la necessità che la medesima (a differenza, tra l'altro, di altri importanti documenti per la qualità della regolazione come l'analisi tecnico normativa (ATN)) tenga conto delle vicende emendative degli atti, e pertanto «la predisposizione della relazione tecnica esclusivamente in accompagnamento al progetto di legge e non al testo definitivamente approvato in Commissione o ai vari emendamenti in aula non consente di verificare l'attendibilità e la correttezza della stima della spesa e della relativa copertura finanziaria nei casi in cui l'iter legislativo

²⁶ Corte dei conti, sez. controllo Veneto, deliberazione n. 36/2020/RQ.

²⁷ Corte dei Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 10/2013/INPR, recante «Prime linee di orientamento per le Relazioni», successivamente aggiornate con Corte dei Conti, Sez. Aut., deliberazione n. 8/2021/INPR.

stravolga il contenuto originario del progetto medesimo» (Sezione controllo Sardegna, n. 31/2015/RQ). Ne consegue che ad oggi qualsiasi proposta o disegno di legge, nonché emendamento ai medesimi, debba essere corredato da una scheda tecnico-finanziaria, anche solo per ribadire che la disposizione non comporta oneri.

6. Rassegna delle soluzioni adottate negli ambiti regionali (e cenni alla Camera e al Senato)

Può a questo punto essere utile una breve rassegna della normativa regionale in materia di relazione tecnico-finanziaria, tenendo a mente che – sebbene lo Stato abbia competenza esclusiva (ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione) in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, non manca di residuare una competenza legislativa regionale al di là dei meri regolamenti esecutivi in materia contabile. Questo è quanto affermato dalla Corte costituzionale laddove afferma che «Nel rispetto dei vincoli statali è riconosciuto alla Regione di esprimere nella contabilità regionale le peculiarità connesse all'autonomia costituzionalmente garantita». Nel caso di specie dubbiata era la legge Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale e relative procedure contabili, ritenuta *ex se* illegittima dalla Presidenza del Consiglio dei ministri. La Corte costituzionale pertanto, pur censurando talune disposizioni, legittima la possibilità di misure atte a dare conto del« le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato.»²⁸

Per quanto riguarda il sistema delle fonti, solo la Regione Basilicata fa riferimento alla scheda tecnico-finanziaria all'interno dell'atto statutario, mentre alcune regioni la contemplano a livello legislativo alternativamente nella legge sulla qualità della normazione (Sardegna, Toscana) o, più frequentemente, nella legge di contabilità (Abruzzo, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana e Veneto). Altrove la materia è demandata al regolamento consiliare (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Trento, Piemonte, Umbria) e infine si registrano taluni casi in cui la questione è lasciata a circolari interne o a deliberazioni.

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016.

La Regione Basilicata ha una disciplina assai compiuta e organica, in quanto – al di là della previsione statutaria che si limita a contemplare la scheda tecnico finanziaria sia per le proposte di legge che per i disegni di legge – ha previsto un modello semplificato per le proposte dei consiglieri, i quali sono chiamati a redigerle, ed è stata prevista una struttura di missione *ad hoc* in seno al Consiglio stesso, volta a verificare preventivamente la copertura finanziaria di tutti i progetti di legge e a supportare i consiglieri nella redazione. Non sempre tuttavia la redazione della relazione viene affidata ai soggetti rappresentativi: altrove, questi sono chiamati solo a richiederla agli uffici regionali competenti (cfr. art. 48 del Regolamento interno consiliare in Emilia-Romagna, regione che si segnala anche per pubblicare, dal 2014, le schede tecnico-finanziarie sulla propria banca dati *Demetra*).

Con riguardo ai rapporti con la Giunta regionale, che sovente è l'unico soggetto nelle condizioni di a disporre delle opportune informazioni, Liguria e Lombardia prevedono che sia la Commissione consiliare a chiedere alla Giunta ogni utile elemento, impedendo pertanto il passaggio in Aula in sua assenza. Per la Toscana è invece il Presidente del Consiglio regionale che richiede alla Giunta non già la redazione della relazione, bensì la verifica sui contenuti delle medesime. In Toscana, stando all'art. 17 della l.r. 1 del 2015, solo le proposte (e gli emendamenti) che comportano oneri sono corredati da scheda tecnico finanziaria.

In Sardegna, l'Assessorato competente per materia, con verifica dell'Assessorato competente in materia di bilancio e programmazione, è invece espressamente chiamata a redigere la relazione: d'ufficio per i disegni di legge e per gli emendamenti di sua iniziativa, su istanza della Commissione consiliare competente negli altri casi.

Merita ancora menzione la scheda di analisi economico-finanziaria della Regione Veneto (art. 6, co. 2, lett. a), b) e d) della l.r. 39/2001) la quale, redatta dalla Giunta regionale, prevede un contenuto informativo più ampio di quello generalmente richiesto: è il caso del contesto socio economico cui si riferisce il progetto di legge e gli obiettivi perseguiti, i destinatari degli interventi e dei contributi, nonché aspetti più propriamente procedurali e organizzativi, nonché l'impatto sulla struttura organizzativa regionale.

Infine, volendo scorrere rapidamente i regolamenti parlamentari, l'articolo 76-bis del Regolamento del Senato prevede che l'omessa presentazione della relazione

tecnica sia preclusiva all'assegnazione alle Commissioni dei disegni di legge di iniziativa governativa, regionale o del CNEL e che addirittura gli emendamenti governativi non corredati dalla relazione siano improponibili. Per i disegni di legge popolari o parlamentari e per gli emendamenti parlamentari le Commissioni possono richiedere la relazione al Governo. Residua infine, in capo al Presidente del Senato, il potere di richiedere al Presidente della Corte dei conti, le valutazioni sulle conseguenze finanziarie derivanti dalla conversione di decreti-legge o dall'emanazione di decreti legislativi.

Il regolamento della Camera dei deputati non dedica particolare spazio al tema sebbene l'art. 79, dedicato al procedimento legislativo, preveda che nel corso dell'istruttoria sia necessario prendere in considerazione «la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese», richiedendo tutti i dati necessari (anche sotto forma di relazioni tecniche, al Governo).

7. L'iter di una legge che comporta oneri in Regione Liguria

Per quanto concerne la Regione Liguria manca, a livello di legislazione, un'espressa menzione della scheda tecnico-finanziaria, la quale è al contrario compiutamente disciplinata nel Regolamento interno del Consiglio regionale. Eppure non mancherebbe almeno una collocazione desiderabile²⁹, posto che è in vigore la l.r. 8 giugno 2011, n. 13, rubricata significativamente «Norme sulla qualità della regolazione e sulla semplificazione amministrativa».

Esaminando, limitatamente a ciò che riguarda gli aspetti finanziari, l'iter di una legge³⁰, si deve rilevare che alla Commissione competente per il merito è precluso, ai

²⁹ Da notare altresì che la Regione Liguria non dispone di una legge ordinamentale in materia di contabilità regionale, in quanto la previgente l.r. 26 marzo 2002, n. 15, è stata di recente abrogata dall'art. 66 della l.r. 28 dicembre 2022, n. 16 (c.d. collegato alla legge di stabilità), anche in quanto la Corte dei conti, nelle sue più recenti Relazioni annuali (Deliberazione n.43/2020/RQ, deliberazione n.69/2021/RQ, deliberazione n.62/2022/RQ), ha raccomandato una puntuale ricognizione delle disposizioni della legge di contabilità incompatibili col quadro normativo dettato a livello statale, al fine di sancirne il superamento mediante abrogazione espressa (ad esito di questo lavoro solo gli articoli 51 e 86 della l.r. 15/2002 sono stati preservati, ricollocandoli in altre disposizioni regionali pertinenti per materia).

³⁰ Sul tema, diffusamente, può vedersi P. COSTANZO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2011.

sensi dell'articolo 82 quater del Regolamento interno, il licenziamento dei progetti di legge con ricadute finanziaria che non sono corredati dalla scheda tecnico-finanziaria, la quale deve contenere «i mezzi per far fronte alle nuove o maggiori spese o alle minori entrate, i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri e le loro fonti, nonché ogni utile elemento a dimostrazione della verifica tecnica effettuata in sede di esame istruttorio da parte della Commissione».

Il mero possesso della scheda non sembra tuttavia sufficiente, in quanto il regolamento nel far riferimento, ove parla di scheda tecnico-finanziaria, all'esame istruttorio da parte della Commissione, nonché nel facoltizzarla a «richiede[re] alla Giunta ogni utile elemento» sembra presupporre che la questione della copertura della legge possa essere materia di discussione nella medesima.

L'iter di una legge che presenta oneri finanziari è caratterizzato per l'intervento, unitamente alla Commissione competente per il merito, della I Commissione consiliare (Affari generali, Istituzionali e Bilancio), ossia una delle sei commissioni permanenti la quale (oltre a poter svolgere, laddove competente per materia, l'esame dei progetti di legge in sede referente) è chiamata, ai sensi dell'articolo 85 del Regolamento interno del Consiglio regionale, a esprimere un parere di compatibilità del progetto con il bilancio annuale e pluriennale della Regione (co. 1). La previsione tiene altresì conto delle vicende emendative dell'atto, in quanto laddove le entrate e le spese sono recate nel testo originario, l'assegnazione per il parere di compatibilità viene fatta all'atto della presentazione da parte del Presidente del Consiglio regionale, diversamente, laddove queste fossero recate da emendamenti nel corso dell'*iter*, sarà la Commissione competente per materia a richiederlo.

Laddove il parere espresso dalla I Commissione è per la compatibilità con il bilancio della Regione, e dunque favorevole, la questione si ritiene esaurita e il testo viene trasmesso all'Assemblea per il prosieguo dei lavori. Diversamente la non compatibilità, motivata, è comunicata alla Commissione consiliare competente la quale può adeguarsi oppure rimettere il testo al Consiglio: in tal caso alla relazione della Commissione sarà allegato il parere di non compatibilità. Nella prassi si registra che il parere di compatibilità viene chiesto, tipicamente all'atto della presentazione da parte del Presidente del Consiglio, anche quando il progetto di legge non implicazioni in tema di entrate e spese, e pertanto vede inclusa una disposizione di invarianza finanziaria.

La principale criticità che la disciplina sembra affrontare sembra pertanto essere quella del duplice esame finanziario, sulla base di elementi pressoché analoghi: sia la Commissione di merito in sede referente che la Commissione per il parere di compatibilità, infatti, sono chiamate in causa, entrambe avvalendosi della scheda tecnico-finanziaria (cfr. artt. 82 quater, co. 1 e 85, co. 1, del Regolamento interno). *De iure condendo* sarebbe forse opportuno superare questa duplicazione di competenze – che diversamente corre il rischio di tramutarsi nell’assoluzione di un onere meramente formale – lasciando l’intera questione finanziaria a una Commissione, il più possibile, ad essa dedicata.

8. Conclusioni

Un elaborato con finalità prevalentemente compilative e ricognitive, a conclusione di un master che si è proposto – ad avviso di chi scrive, con successo – di coprire molto di quello che è il grande tema dell’innovazione della Pubblica Amministrazione, inevitabilmente finisce col doversi soffermare a conclusioni assai modeste. Questo pur nella consapevolezza che l’applicazione di quanto appreso, tanto nel corso del percorso formativo, quanto nello studio del materiale per la redazione del presente lavoro, potrà rappresentare un valore aggiunto nella pratica amministrativa quotidiana (e si auspica, sia pure in una certa misura, possa anche contribuire a delineare delle fonti di produzione coerenti con le necessità dell’ordinamento in cui si inseriscono).

Ad ogni modo, da un complessivo esame del materiale fino a qui riportato, è possibile individuare talune *best practices* che possono agevolare la redazione delle disposizioni finanziarie. Come si è visto è centrale la relazione tecnico-finanziaria, e pertanto risulta cruciale agevolarne la redazione e migliorarne la qualità, se del caso adottando degli schemi o dei modelli adeguatamente analitici e condivisi che facilitano una comprensione e una comparazione delle scelte del legislatore. Parimenti, sarebbe opportuno rendere più funzionali i rapporti che intercorrono tra la Giunta e il Consiglio regionale, prevedendo un flusso procedurale – se del caso appositamente formalizzato in delle circolari congiunte – atto a consentire una solerte quantificazione degli oneri e dunque una più efficace redazione delle disposizioni finanziarie. Ciò in quanto, a quel che risulta, sovente gli uffici di un Consiglio regionale non hanno la

visibilità del bilancio dinamico e quindi, di conseguenza, non hanno contezza delle disponibilità di risorse. Ciò comporta, sovente, che la relazione sia redatta dagli uffici della Giunta regionale o, in alternativa, solo a seguito di raccordi formali o informali con i predetti uffici. Esito di questa vicenda è un'asimmetria informativa che vede l'esecutivo regionale *dominus* della materia per certi versi comprimendo la funzione legislativa e di controllo che spetta al Consiglio regionale (sulla base di presupposti analoghi, peraltro, a livello statale è stato istituito l'Ufficio Parlamentare di Bilancio, con il compito di offrire un supporto indipendente all'attività parlamentare concernente, *latu sensu*, le questioni economiche). Con riguardo alla funzione legislativa, un simile approccio potrebbe tradursi in un rallentamento delle proposte di origine consiliare, costrette ad attendere un documento – la relazione tecnica, appunto – da un ufficio collocato presso un'altra amministrazione. La compressione della funzione di controllo, invece, deriva dall'impossibilità di verificare autonomamente o comunque in maniera indipendente le asserzioni e la Giunta³¹.

E' inoltre opportuno avviare procedure di controllo affinché le schede tecnico-finanziarie accompagnino l'atto in tutte le sue vicende assembleari. A questo proposito c'è da rilevare che sovente leggi o regolamenti consiliari chiedono che sia redatta la scheda anche per ogni singolo emendamento, ma un interrogativo – dal tono vagamente aristotelico – resta aperto: la “somma” delle schede tecnico finanziarie del testo base e degli emendamenti, è di per sé rappresentativo degli oneri complessivi che la legge prevede, oppure essi potrebbero essere di più – o comunque diversi – proprio in virtù del fatto che non sono gli emendamenti interagiscono sul testo base, ma pure tra di loro? Se l'interrogativo venisse risolto positivamente – ovviamente opportunamente suffragato da risultanze empiriche – sarebbe auspicabile il licenziamento del provvedimento unitamente a una scheda redatta solo a seguito dell'approvazione assembleare del testo nel suo complesso.

³¹ Residuano, al più, i poteri di accesso agli atti, pure in quell'accezione allargata che è caratteristica delle prerogative consiliari (cfr. art. 35 St. Liguria). Essi tuttavia si sostanziano, ancora una volta, in una richiesta di informazioni o documenti alla Giunta regionale.