



CORTE DEI CONTI

**REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA**

composta dai magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Alfredo Grasselli	Presidente Aggiunto
Emanuele Scatola	Primo Referendario (relatore)
Cirillo Ilaria	Primo Referendario (relatore)
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Alessandro De Santis	Referendario

Nella camera di consiglio del 18 luglio 2024

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

VISTI gli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto "Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR, avente ad oggetto "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116)";

VISTA la richiesta istruttoria (prot. n. 3310/2024) e le note di risposta della Giunta regionale (prot. n. 3729/2024) e del Consiglio regionale (prot. n. 3768/2024);

VISTA la nota di trasmissione ai vertici regionali dello schema di "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Campania pubblicate nell'anno 2023", (prot. n. 4179/2024);

VISTA l'ordinanza n. 89/2024 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato la Sezione in adunanza il 18 luglio 2024, invitando l'Ente a trasmettere ulteriore documentazione al fine di completare il

quadro conoscitivo già fornito a seguito degli elementi istruttori in precedenza trasmessi;

TENUTO CONTO delle note di riscontro depositate dal Consiglio regionale in data 17/7/2024 (prot. n. 4349/2024) e dalla Giunta Regionale in data 17 e 18/7/2024 (prot. n. 4354 e 4366/2024), con le quali sono state trasmesse le controdeduzioni;

UDITI i rappresentanti della Regione Campania e segnatamente, per la Giunta l'Assessore al bilancio prof. Ettore Cinque, il Direttore Generale per le Risorse Finanziarie dott.ssa Antonietta Mastrocola, la Responsabile dell'Ufficio I "Attività normativa" dell'Ufficio legislativo dott.ssa Josè Fezza e per il Consiglio regionale, il Segretario Generale del Consiglio regionale dott. Mario Vasco e il Direttore dell'Attività Legislativa dott.ssa Magda Fabbrocini.

UDITI i Relatori, dott. Emanuele Scatola e dott.ssa Ilaria Cirillo e in rappresentanza della Regione Campania

DELIBERA

di approvare la *"Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Campania pubblicate nell'anno 2023"*.

DISPONE

che la presente deliberazione e l'allegata relazione che ne costituisce parte integrante siano trasmesse, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio della Regione Campania ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012, al Presidente della Giunta della Regione Campania, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze per le determinazioni di competenza ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 18 luglio 2024.

I Relatori

Emanuele Scatola



Emanuele
Scatola
CORTE DEI
CONTI
11.10.2024
11:41:08
GMT+02:00

Ilaria Cirillo



ILARIA CIRILLO
CORTE DEI CONTI
11.10.2024
10:41:26
GMT+02:00

Il Presidente

Massimo Gagliardi



MASSIMO
GAGLIARDI
CORTE DEI
CONTI
14.10.2024
11:23:10
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 2024
Il Direttore del Servizio di Supporto
dott. Giuseppe Imposimato



GIUSEPPE
IMPOSIMATO
14.10.2024 12:15:54
GMT+02:00

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI
DELLA REGIONE CAMPANIA PUBBLICATE NELL'ANNO 2023**

I. Premessa.....	2
1. <i>Sintesi delle principali criticità rilevate.....</i>	5
2. <i>La copertura degli oneri: inquadramento normativo</i>	10
3. <i>La copertura finanziaria delle leggi onerose: il metodo</i>	12
3.1 <i>La morfologia giuridica degli oneri finanziari.....</i>	13
3.2 <i>La quantificazione degli oneri finanziari</i>	16
3.2.1 <i>La relazione tecnica</i>	17
3.2.2 <i>Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria</i>	20
4. <i>I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale</i>	22
5. <i>L'applicazione del principio di copertura nell'ordinamento legislativo-contabile della Regione Campania – esame della normativa e osservazioni</i>	26
6. <i>La verifica della quantificazione e della copertura delle leggi di spesa regionali approvate nel 2023 ...</i>	33
7. <i>Analisi e valutazioni delle leggi regionali approvate nel 2023</i>	39
7.1 <i>La legge regionale n. 1 del 20 febbraio 2023</i>	39
7.2 <i>La legge regionale n. 2 del 26 aprile 2023.....</i>	40
7.3 <i>La legge regionale n. 3 del 26 aprile 2023.....</i>	43
7.4 <i>La legge regionale n. 4 del 26 aprile 2023.....</i>	46
7.5 <i>La Legge regionale n. 5 del 26 aprile 2023</i>	49
7.6 <i>La legge regionale n. 6 del 26 aprile 2023.....</i>	51
7.7 <i>La legge regionale n. 7 del 26 aprile 2023.....</i>	52
7.8 <i>La legge regionale n. 8 del 26 aprile 2023.....</i>	55
7.9 <i>La Legge regionale n. 9 del 18 aprile 2023</i>	57
7.10 <i>La legge regionale n. 10 del 26 aprile 2023.....</i>	58
7.11 <i>La legge regionale n. 11 del 26 aprile 2023.....</i>	60
7.12 <i>La Legge regionale n. 12 del 5 luglio 2023</i>	63
7.13 <i>La legge regionale n. 13 del 5 luglio 2023.....</i>	65
7.14 <i>La Legge regionale n. 14 del 5 luglio 2023</i>	67
7.15 <i>La Legge regionale n. 16 del 18 luglio 2023</i>	71
7.16 <i>La legge regionale n. 17 del 18 luglio 2023.....</i>	73
7.17 <i>La Legge regionale n. 18 del 18 luglio 2023</i>	75
7.18 <i>La Legge regionale n. 19 del 7 agosto 2023.....</i>	78
7.19 <i>La legge regionale n. 20 del 16 ottobre 2023</i>	79
7.20 <i>La legge regionale n. 22 del 4 dicembre 2023</i>	79
8. <i>Breve rassegna della recente giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi di spesa ..</i>	82



CORTE DEI CONTI

I. Premessa

In ordine alle attività di controllo referente di cui all'art. 1 co. 2 del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, il Legislatore, tenuto conto dei parametri costituzionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Cfr. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 10 del 2013/INPR), ha esteso alle Regioni l'ambito di applicazione di un istituto originariamente modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, con l'intento di garantire, nella più ampia logica del rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto del principio di equilibrio di bilancio statuito dal novellato art. 81 della Costituzione e dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria, sancito dall'art. 81, comma 3, Cost., a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali. Il principio dell'equilibrio di bilancio e quello della copertura finanziaria sono avvinti teleologicamente integrando una clausola generale che si autoimpone e vincola tutti gli enti della finanza pubblica cd. allargata. Con la sentenza n. 255 del 2022 la Consulta ha ribadito che *"copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile"*.

La copertura finanziaria deve, pertanto, essere necessariamente valutata ex ante e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile onde impedire nel ciclo di bilancio violazioni del suo equilibrio (Corte cost., sentenza n. 26 del 2013).

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assume, pertanto, rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la

coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i relativi mezzi di copertura. Il principio di copertura diviene, quindi, un presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012, attraverso la responsabilizzazione delle Assemblee legislative rispetto alle grandezze di bilancio.

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116, prevede che le Sezioni regionali di controllo, annualmente *«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»*.

Come evidenziato dalla relazione illustrativa al D.L. n. 174/2012, il controllo intestato alla Corte è di tipo referente, finalizzato a fornire all'assemblea legislativa utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa, e, così come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39/2014, con la funzione di consentire *«la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007 e n. 70 del 2012)»*.

Il controllo sulle coperture delle leggi regionali di spesa è da ritenere, dunque, pienamente coerente con la funzione di ausiliarità intestata alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100, secondo comma, Cost., anche nei confronti delle assemblee legislative regionali, e ciò a salvaguardia del rispetto dei parametri costituzionali della copertura delle leggi onerose (art. 81, terzo comma, Cost. e art. 19 della l. n. 196/2009), degli equilibri dei bilanci regionali, anche in relazione ai precetti costituzionali in tema di finanza pubblica (art. 97, primo comma, art. 117, primo comma e art. 119, primo comma, Cost.; artt. 3 e 9 della l. n. 243/2012) e del coordinamento finanziario (art. 117, terzo comma, Cost.) (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2024/FRG).

Lo stretto legame tra il principio dell'equilibrio e quello di copertura finanziaria si riflette anche nei controlli intestati alla magistratura contabile per cui il referto in esame *“deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale sia ai fini di un affinamento della*

legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)” (cfr. deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Gli esiti della relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, adottate nelle leggi approvate annualmente dalla Regione si pongono come strumento di ausilio posto a garanzia delle scelte assunte dall’organo consiliare, nella propria autonomia, volte a limitare il rischio che la Regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte ovvero senza che siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione. Difatti, le valutazioni in merito ad eventuali squilibri collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all’attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso. Pertanto “tale modus operandi può costituire l’occasione per un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta), ove possibile, per stimolare processi di autocorrezione volti a riorientare previsioni di spesa mal calibrate o comunque a rischio di violazione dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione” (cfr. cit. del. n. 12/SEZAUT/2024/FRG). In ragione di ciò, la presente Relazione viene dunque redatta in coerenza temporale con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania e con modalità volte ad assicurare il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni idonee a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale. La giurisprudenza contabile, infatti, ha più volte rimarcato l’esigenza di assicurare, in occasione dell’approvazione del referto nelle sedi regionali, il più ampio contraddittorio con la Regione, *“sia con i rappresentanti della Giunta che dell’assemblea, possibilmente in adunanza pubblica, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale”,* posto che *“il contraddittorio deve essere inteso nel senso di condividere in modo completo e trasparente gli elementi che attengono alle coperture e anche alla asserita neutralità finanziaria nell’ambito di un rapporto di reciproca collaborazione tra Sezione e Regione in linea con la natura ausiliaria da attribuire al controllo in esame”* (cfr. cit. del. n. 12/2024/SEZAUT/FRG; cfr., altresì, deliberazione n. 8/ 2021/INPR”).

In tale ambito sono stati chiesti chiarimenti al Consiglio regionale e alla Giunta, su diversi profili relativi alle leggi approvate nel corso dell’esercizio 2023.

In particolare, l’approfondimento istruttorio ha avuto ad oggetto venti su venticinque leggi approvate dal Consiglio regionale nel corso del 2023. Il controllo non ha, invece, riguardato la legge n. 15 di “Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 e Variazione di bilancio della Regione Campania”; la legge n. 21 avente ad oggetto la “Seconda Variazione al

bilancio di previsione 2023-2025”; la legge n. 23 relativa all’approvazione del “Rendiconto generale della Regione Campania per l’esercizio finanziario 2022”, la legge n. 24 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2024” e infine, la legge n. 25 avente ad oggetto il “Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 della Regione Campania allegati Avviso di rettifica”.

L’approfondimento ha riguardato, in particolare, a) la quantificazione degli oneri anche indiretti; b) i potenziali oneri aggiuntivi non stimati anche a carico dei bilanci di altre amministrazioni pubbliche; c) la tipologia di copertura; d) le previsioni onerose coperte mediante utilizzo degli accantonamenti al fondo di riserva e al fondo speciale ex art. 49 del D.lgs. 118/2011; 5) i rapporti tra la legislazione regionale e il bilancio del Consiglio regionale; 6) le clausole di neutralità o di invarianza della spesa.

1. Sintesi delle principali criticità rilevate

L’esame delle n. 13 leggi comportanti nuovi oneri a carico della finanza regionale e delle n. 7 leggi con clausole di neutralità ed invarianza finanziaria consente di individuare in modo sintetico le principali criticità rilevate rinviando per maggiori approfondimenti alla trattazione specifica dei singoli provvedimenti normativi.

Un elemento di criticità comune sia alle leggi onerose che a quelle non comportanti oneri a carico della finanza pubblica, è il contenuto della relazione tecnica non adeguato alle informazioni richieste dalla legge nazionale in ordine alla morfologia giuridica degli oneri o alla loro insussistenza, alla individuazione precisa di razionali criteri di quantificazione nonché alla definizione puntuale e chiara delle risorse di copertura. **La Corte costituzionale ha più volte osservato che “gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono 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” (Corte cost., sentenza n. 25/2021).**

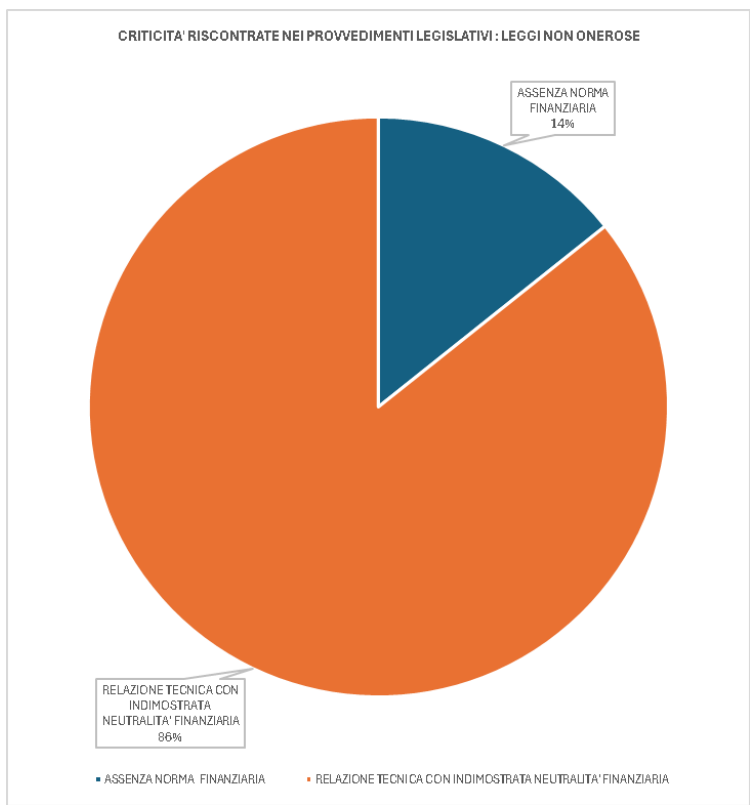
In particolare per quanto concerne le leggi munite di clausole di cd. “nullità finanziaria” (v. *infra* leggi nn. 1, 6,11,12, 19, 20 e 22), il Collegio ha osservato la sistematica mancanza **nella Relazione finanziaria di dati ed elementi utili a suffragarne la neutralità in contrasto con le previsioni di cui al comma 6 bis dell’art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall’art. 3 della L. 163/2016 nonché con la giurisprudenza costituzionale (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). In tema di clausole di neutralità, peraltro anche la**

giurisprudenza contabile ha sempre evidenziato la necessità di indicare l'entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria. A tal proposito, come peraltro evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 8/2021/INPR, le clausole di invarianza devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi, in quanto la mera declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il carattere finanziariamente neutrale della legge.

Il legislatore regionale, quindi, è tenuto alla redazione della relazione tecnica tanto nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio - dovendo in questa ipotesi, comunque, indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (in tal senso, si veda Corte cost., sentenza n. 226 del 2021) - quanto nel caso in cui la norma non presenti effetti finanziari dichiarati.

Con specifico riferimento alle leggi cd. "non onerose", si evidenziano le principali criticità la cui incidenza rispetto al numero complessivo di leggi munite di clausola di neutralità, è rappresentata graficamente (v. *infra* grafico n. 1).

Grafico n. 1 - criticità riscontrate nei provvedimenti legislativi: leggi non onerose



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

Con riferimento alle leggi cd. onerose (*ex plurimis* v. L.r. nn. 2, 3 e 7) il Collegio ha avuto modo di osservare che l'impropria e reiterata presenza della locuzione "fondo di riserva" - sebbene si fosse trattato di un mero refuso - abbia introdotto elementi di ambiguità nella individuazione delle fonti di copertura, in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all'impiego delle risorse pubbliche. Quanto alla precisa quantificazione degli oneri per diverse leggi il Collegio ha rilevato in alcuni casi l'indicazione dei criteri di calcolo assolutamente generici, parziali e comunque non adeguati (v. L.r. nn. 5, 7,10, 13,17) e in altri la totale assenza della predetta informazione (v. L.r. n. 3, 14, 16) precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse previste a copertura.

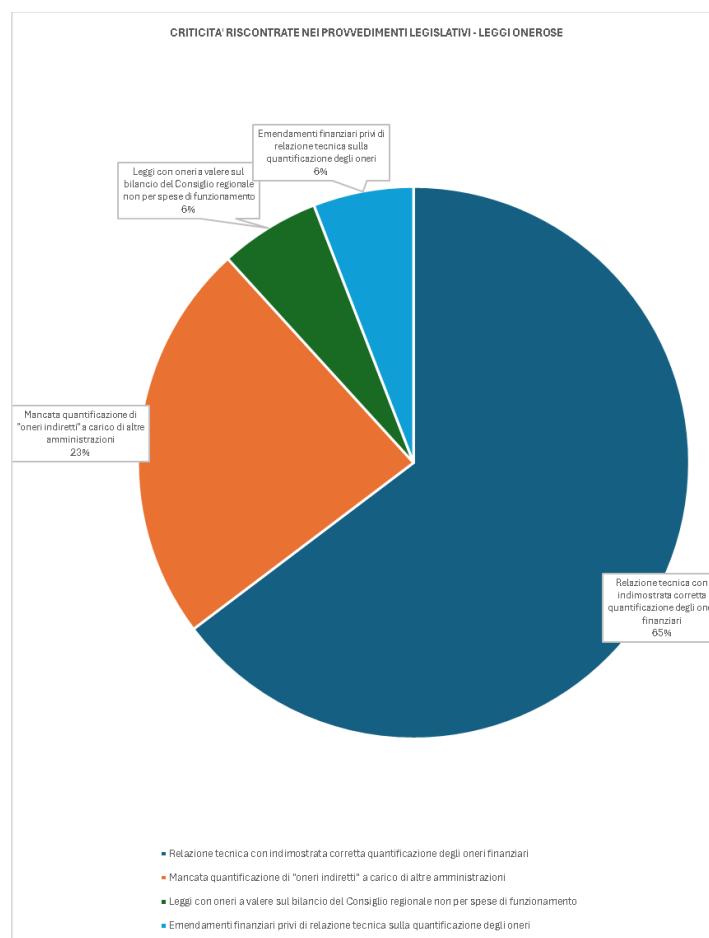
Il Collegio ha peraltro rilevato in alcuni casi la valutazione solo parziale degli oneri finanziari, anche solo potenzialmente discendenti dalle norme (v. L.r. n. 17) come quelli a carico delle altre amministrazioni della finanza pubblica allargata (v. L.r. n. 10, n. 22).

Con specifico riferimento alle due leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio (v. L.R. nn. 8 e 9), si è richiamata l'attenzione dell'Amministrazione regionale alla necessità che il riconoscimento del debito e la sua copertura devono intervenire tempestivamente, nel medesimo esercizio in cui si è originato il titolo di debito extra bilancio (v. Corte cost. sentenze nn. 51 e 81 del 2023). Il Collegio rileva un'evidente carenza di trasparenza cui si sarebbe dovuto far fronte mediante una più accurata relazione tecnico - finanziaria (v. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2023).

Infine, nell'analizzare la legge n. 4, il Collegio ha rilevato l'improprio impiego di risorse del bilancio del Consiglio regionale per la copertura di spese per iniziative di politica pubblica tenuto conto che nel riparto di funzioni tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, come emerge, peraltro, dallo Statuto regionale, al primo è demandato l'esercizio della potestà legislativa e la formulazione di proposte di legge (v. art. 26) mentre al secondo, quale organo esecutivo della Regione, compete l'attuazione delle politiche pubbliche (artt. 46,47,50), di guisa che è sul bilancio della Regione Campania che deve ricadere il finanziamento di tali iniziative, spettando al bilancio dell'Assemblea legislativa sostenere spese dirette ad assicurare il proprio autonomo funzionamento.

Nel seguente prospetto si evidenziano le principali criticità la cui incidenza rispetto al numero complessivo delle leggi comportanti oneri anche indiretti, è rappresentata graficamente (v. *infra grafico n. 2*).

Grafico 2 - criticità riscontrate nei provvedimenti legislativi: leggi onerose



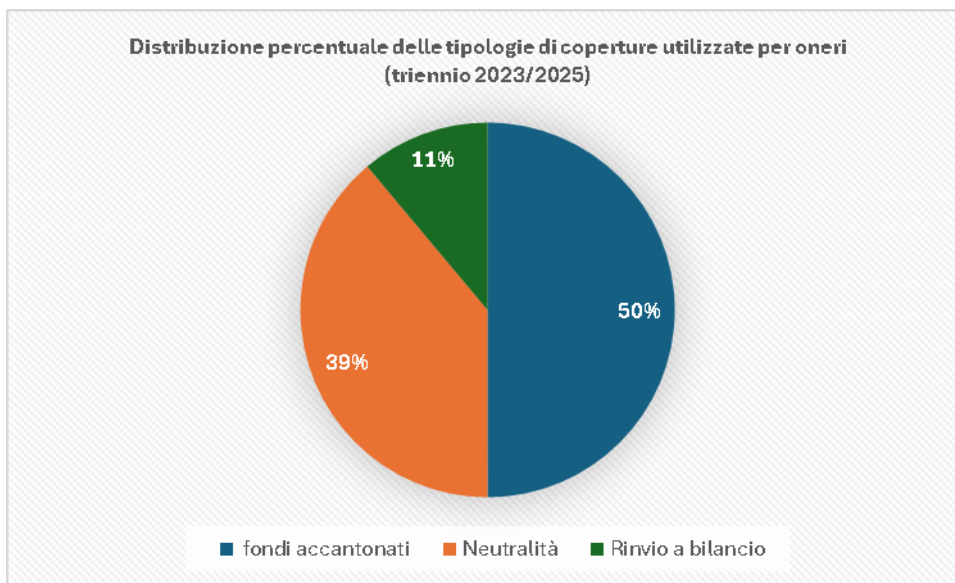
Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

Tra i mezzi di copertura più utilizzati dalla Regione Campania nelle leggi approvate nel 2023 vi sono i fondi speciali di cui all'art. 49 del D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. (Leggi nn. 2,3,5,7,10,13,14,16,17). Al riguardo, occorre rammentare che la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 10/2023/SEZAUT/FRG e cit. del. n. 8/2021/SEZAUT/INPR) ha più volte sottolineato, come "gli accantonamenti di risorse nei fondi speciali, in sede di bilancio di previsione, costituiscano espressione di una necessaria programmazione regionale ed è questa la ragione per cui «l'utilizzo dei fondi speciali costituisce la modalità organizzativa più adatta [...] poiché consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nell'approvazione del bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo delle coperture finanziarie». Trattasi di una tecnica di copertura con mezzi interni di bilancio, espressamente prevista dagli artt. 17, comma 1, lett. a), della legge n. 196 del 2009".

In particolare, in ordine alle tecniche di copertura utilizzate, le leggi con impatti finanziari a carico del bilancio regionale emanati nel 2023, ad esclusione di quelle del ciclo di bilancio, hanno generato oneri complessivi, articolati sul triennio 2023-2025, per euro 10.157.666,42 che hanno trovato

copertura (cfr. *infra* Grafico 4) per il 50% mediante utilizzo di fondi accantonati (8% nel 2022), per l'11% (il 25% nel 2022) attraverso il rinvio al bilancio mentre per il 39% (67% nel 2022) a valere sugli stanziamenti a legislazione vigente, per l'adozione di clausole di neutralità o invarianza finanziaria.

Grafico 3: Distribuzione percentuale tipologia coperture



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

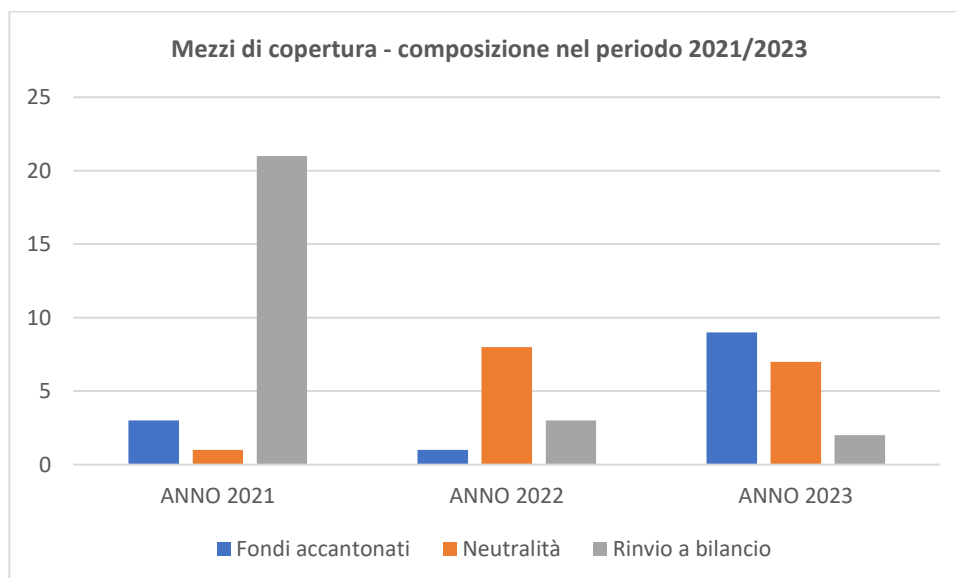
Nel 2023, rispetto al 2022 (Grafico n. 4), si è assistito ad una ricomposizione delle tecniche di copertura in favore dell'utilizzo di fondi precedentemente accantonati, in particolare, mediante il ricorso ai Fondi speciali come forma principale di reperimento delle risorse a copertura (v. artt. 17 comma 1 lett.a della L. 196/2009 e 49 del D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii), laddove, nel 2021 erano stati impiegati, seppur per un esiguo numero di provvedimenti legislativi, i fondi di riserva accantonati dalla Missione 20, Programma 1, Titolo 1.

Ferme le considerazioni cui si rinvia in ordine alla possibilità di migliorare la programmazione e di incrementare il grado di trasparenza dell'impiego dei fondi speciali in applicazione dell'art. 18 della L. 196 del 2009 e ss.mm.ii.. A tal riguardo pur avendo la giurisprudenza contabile manifestato un *favor* per l'impiego dei fondi speciali (v. *supra*) non di meno ha sottolineato che "il ricorso ai fondi speciali è riservato all'ipotesi in cui il nuovo o maggiore onere ricada nell'oggetto per cui detto fondo era stato programmato. Nel caso (...) in cui solo le risorse per la nuova norma onerosa siano tratte dall'accantonamento

operato nei fondi speciali, non si versa nell'ipotesi dell'art. 17, co. 1, lett. a), l. n. 196/2009 ma si è in presenza di un'utilizzazione di risorse di bilancio" (cfr. deliberazione n. 12/2024/SEZAUT/FRG cit.).

Infine, osserva il Collegio che l'impiego delle clausole di neutralità finanziaria, prevalentemente di invarianza, si è assestato su livelli di incidenza simili a quelli del 2022. Si è contratto, al contrario, il peso del rinvio a bilancio, come pure si è ridotto il numero delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio rispetto al 2022, si è attestato anche per il 2023 su valori di gran lunga inferiori rispetto a quelli registrati nel 2021, anche per effetto dell'impiego della procedura "semplificata" di cui all'art. 72 del D.Lgs 118/2011 e 11 bis della L.R. 37/2017.

GRAFICO N.4 : mezzi di copertura 21/23



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

2. La copertura degli oneri: inquadramento normativo

Ricostruito il principio di copertura quale presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche a garanzia dell'effettività dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio è necessario individuare le norme a presidio di tale verifica.

Il parametro normativo da cui scaturisce l'obbligo di verifica sulla copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità e finanza pubblica dello Stato del 31 dicembre 2009 n. 196 e ss.mm.ii., che circoscrive, nell'ambito dell'intero titolo V, l'obbligo normativo di verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa, secondo la disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 17-18-19 della citata legge.

In particolare, l'art. 17 della legge sopra indicata, rubricato "*Copertura finanziaria delle leggi*", è volto a declinare in modo puntuale il principio di equilibrio del bilancio espresso dall'art. 81 Cost., costituendone pertanto una puntualizzazione tecnica, dettata dalla crescente complessità della finanza pubblica (ex plurimis Corte cost., sentenze nn. 244 del 2020, 224 del 2014 e n. 26 del 2013).

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, ha, quindi, determinato la riformulazione del principio di analitica copertura, sostanzialmente già contenuto nel quarto comma della previgente disposizione dell'art. 81 Cost., includendo nel concetto di "spesa" quello di onere in coerenza con il nuovo comma 3 dell'art. 81 Cost che impone l'obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti "onerosi".

Benché tale disciplina abbia carattere immediatamente precettivo e, pertanto, vincolante per la potestà legislativa delle Regioni, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (ex plurimis, Corte cost., sentenze n. 84 del 2023, n. 48 del 2023, n. 226 del 2021, n. 235 del 2020), i principi di copertura finanziaria delineati dall'art. 17 trovano applicazione anche per le leggi regionali, per effetto dell'esplicito richiamo di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 196/2009 e succ. mod., secondo cui "*1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali. 2. Ai sensi dell'art. 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 prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17*".

La Corte costituzionale a tal riguardo (cfr. sentenza n. 226 del 2021 della Corte costituzionale) nel riaffermare la diretta operatività del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ha chiarito come l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 rientra nell'ambito delle disposizioni direttamente attuative del suddetto precetto costituzionale. Il principio in esame non può ritenersi pertanto limitato allo Stato, ma deve intendersi esteso non solo alle Regioni a statuto ordinario, quant'anche agli enti territoriali ad Autonomia speciale, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., le quali concorrono tutte alla

salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico e al perseguimento degli obiettivi nazionali, in quanto condizionati da obblighi europei che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le Regioni sono tenute a uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale applicazione del principio di copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 Cost. (ex plurimis, Corte cost. sentenze n. 244 del 2020 e n. 163 del 2020).

Ne consegue *“l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5”* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; cfr., ex plurimis, Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012).

3. La copertura finanziaria delle leggi onerose: il metodo

Dalla lettura del terzo comma dell'art. 81 Cost. (*“Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”*) emerge con nitore che la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali si articola in tre distinti profili riguardanti:

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

La suddetta verifica è dunque connotata dalla doppia categoria onere (morfologia-quantificazione)/copertura (v. Sez. Aut. 8/2021/INPR).

Si tratta di un'operazione ermeneutica lineare nel suo sviluppo logico, ma complessa sul piano operativo, in quanto richiede di ricostruire i vari risvolti, quali la tipologia dell'onere, la sua quantificazione, l'individuazione delle modalità di copertura.

In tale operazione ricostruttiva, come attestato dalla giurisprudenza costituzionale, assume particolare rilevanza la c.d. Relazione tecnica, che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, i tre sopra distinti profili necessari ad acclarare il rispetto dell'obbligo di copertura. A tal riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha

osservato che *“gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono 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”* (Corte cost., sentenza n. 25/2021).

Ai fini della valutazione del rispetto dell’obbligo in questione (art. 81, terzo comma, Cost.), occorre dunque preliminarmente, muovere dall’individuazione della morfologia giuridica dell’onere recato dalla norma (obbligatorio o flessibile; continuativo o occasionale), analizzarne la quantificazione (anche alla luce del corredo informativo recato dalla Relazione tecnica e da altre eventuali note informative) e, infine, valutare la congruenza della modalità di copertura cui faccia riferimento il legislatore; a tale propedeutica operazione ricostruttiva è destinato a seguire il giudizio circa la conformità o meno della norma di legge rispetto al precetto costituzionale.

3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L’esatta determinazione della natura della spesa costituisce l’operazione propedeutica all’individuazione delle relative coperture.

L’art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le varie tipologie di spesa, all’interno di ciascun programma in *“oneri inderogabili”, “fattori legislativi” e “adeguamenti al fabbisogno”*:

- gli *“oneri inderogabili”* costituiscono spese vincolate a determinati parametri, determinati da leggi e altri atti normativi. L’inderogabilità si configura, pertanto, quando l’amministrazione non può esercitare il controllo sulla formazione, sull’allocazione e sulla quantificazione della spesa, essendo l’onere vincolato a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione. Tra essi rientrano le cd. spese obbligatorie (ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa; tale definizione è stata replicata nell’art. 48, comma 1, lett. a) (ultimo cpv), del d.lgs. n. 118 del 2011).

- i *“fattori legislativi”*, sono spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo – quale limite massimo di spesa– e il periodo di iscrizione in bilancio. Secondo quanto prevede lo stesso art. 21, comma 8, della legge n. 196, la rimodulabilità è prevista per tale tipologia di onere, ai sensi dell’art. 23, comma 3, lett. a), della medesima legge secondo cui possono essere *“rimodulate in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, di cui*

all'art. 21, comma 5, lettera b), nonché alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti [...], restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti". Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa (tetto di spesa) e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria, fermo restando che, secondo la magistratura contabile "occorre escludere che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20).

Di particolare rilevanza il principio generale desumibile dall' art. 17 comma 13 della legge n. 196/2009 e succ. modd., secondo cui: "Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Pertanto, tra i fattori legislativi, si devono far rientrare anche le sentenze della Corte costituzionale che, comportando l'illegittimità costituzionale di un provvedimento legislativo regionale, generalmente con efficacia retroattiva, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe o un atto amministrativo volto a compensare gli effetti negativi sul bilancio ovvero una iniziativa legislativa di copertura.

- le "spese di adeguamento al fabbisogno", rappresentano una categoria residuale costituita da oneri diversi dalle spese precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

In ordine alla "morfologia giuridica" degli oneri, fermo restando che le leggi possono comportare oneri anche sotto forma di minori entrate (art. 81 Cost.; cfr. ex plurimis Corte cost., sentenza n. 255 del 2022), un' ulteriore specificazione va operata sotto il profilo dell'estensione temporale della copertura finanziaria tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali la cui connotazione influisce sul tipo di copertura finanziaria da assegnare alla spesa: le prime consistono in spese previste da leggi caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari; si definiscono, invece, "pluriennali" le spese aventi una consistenza variabile e comunque non circoscritta ad un esercizio finanziario.

L'individuazione della natura dell'onere, se continuativo, è ancor più necessaria laddove si tratti di un onere obbligatorio oppure flessibile, posto che il legislatore detta una disciplina differenziata, in quanto solo per le spese obbligatorie a carattere continuativo è previsto l'obbligo di quantificazione a regime per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione (art. 38, comma 1, D.lgs. n. 118/2011). Più nel dettaglio, in linea con quanto stabilito dalle norme di contabilità statale (art. 30, co. 6 della l. n. 196/2009), per quanto riguarda la distinzione tra spese continuative e pluriennali, la disciplina sulle relative modalità di copertura è stata integrata dal disposto dell'art. 38 commi 1 e 2, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in base al quale: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Le leggi regionali che dispongono spese a carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa, nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione e per gli esercizi successivi, nei limiti dell'autorizzazione complessiva di spesa”*.

La Corte costituzionale, con sentenza del 31 marzo 2023, n. 57, e con sentenza del 1 giugno 2023 n. 109, ha di recente rimarcato, al riguardo, che “quando una spesa ha carattere continuativo, l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l'onere a regime «ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”. Pertanto, nel caso in cui si tratti di spese di carattere pluriennale o continuativo aventi natura obbligatoria occorre individuare, in sede di approvazione, l'onere annuale nel periodo relativo al bilancio di previsione e quello a regime, la cui copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità. Diversamente, la possibilità, per la quota di spesa che non gravi sull'esercizio in corso, di rinviare alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere e l'individuazione della copertura è limitata alla sola ipotesi di spese di carattere continuativo non aventi natura obbligatoria, in ragione del fatto che queste ultime non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse, posto che l'onere discrezionale non crea alcun obbligo per le risorse stanziare in bilancio consentendosi, conseguentemente, un regime di compensazione anno per anno. (ex plurimis Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2021, n. 221 e del 24 novembre 2020, n. 244).

Le leggi di spesa pluriennali sono caratterizzate, invece, da un limite temporale che circoscrive gli effetti normativi a una serie “definita” di esercizi finanziari in quanto connessi all'attuazione di

programmi pluriennali e da variabili quantitative che afferiscono alla tendenziale mutevolezza dell'onere nei diversi anni di riferimento. Ne consegue la che in presenza di spese pluriennali non è consentito il rinvio della copertura a successive manovre di bilancio, vista la necessità di definire l'ammontare complessivo della spesa e della quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, comma 2, D.lgs. n. 118/2011). Pertanto, stante l'impossibilità di una copertura di tipo meramente tendenziale, sin dal momento in cui la spesa viene deliberata, il legislatore deve indicare e avere contezza dei costi reali e delle fonti di approvvigionamento al fine di rispettare il principio dell'equilibrio finanziario tendenziale (Corte Cost., sent. nn. 331/1988, 26/1991, 25/1993, 446/1994, 26/2013) (Sul punto cfr. Corte dei conti, SRCBAS/70/RQ).

L'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, applicabile alla legislazione regionale, non replica, invece, il contenuto del secondo capoverso dell'art. 30, comma 6, della l. n. 196 del 2009, alla stregua del quale "nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere" (cfr. Corte cost., sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020). Ciononostante, la giurisprudenza contabile ritiene "che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura "seguendo" nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

3.2 La quantificazione degli oneri finanziari

La corretta individuazione della copertura finanziaria dell'ammontare di nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate), che si determinino ogni qualvolta viene approvata una nuova legge, presuppone una operazione di "quantificazione" degli oneri finanziari che ne derivano, in termini di impatto sui saldi di bilancio, attraverso processi di stima puntuali e attendibili, la cui valutazione - al fine di non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost, come riformulato dalla l. cost. n. 1 del 2012 - deve riguardare la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

Sul punto, la Corte costituzionale, come già richiamato in premessa, ha precisato che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere e che la stima è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (Corte cost., sentenza n. 106 del 2011), dovendosi ritenere violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico (Corte cost., sentenza n. 251 del 2020), quanto nell'ipotesi in cui

l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (Corte cost., sentenza n. 115 del 2012).

L'analitica determinazione della quantificazione dell'onere ha la funzione di evitare, altresì, attraverso l'utilizzazione nel dettato normativo di locuzioni generiche o mere clausole di stile, il rischio di una copertura di tipo soltanto apparente, posto che non può essere considerata effettiva una copertura fondata sulla mera armonia numerica "(...) degli stanziamenti in parte entrata e spesa" (Corte Cost., sent. nn. 6/2019, 197/2019), risultando indispensabile la "ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio" (Corte Cost., sent. n. 227/2019). La copertura si considera apparente, ad esempio, nell'ipotesi in cui le risorse non sono disponibili perché vincolate e/o impegnate per determinate finalità, ovvero quando le entrate indicate a copertura sono accertate in assenza dei relativi presupposti normativi. Ciò avviene specialmente (come si vedrà, ut infra) qualora l'iniziativa legislativa determini l'istituzione di un nuovo servizio o di una funzione, ovvero qualora venga intrapresa una complessa elaborazione organizzativa e progettuale che non può essere priva di oneri ((cfr. Corte Cost., sent. nn. 147/2019, 227/2019, 227/2020). A ciò si aggiunga che l'obbligo di copertura finanziaria deve essere adempiuto anche qualora la norma non incida in via diretta sul bilancio regionale, ma sul bilancio delle amministrazioni pubbliche destinatarie degli effetti della norma medesima, e cioè quando la legge di spesa è volta a delegare funzioni o a disciplinare un diverso assetto delle funzioni di amministrazioni/enti terzi, dovendo così provvedere alla contestuale quantificazione degli oneri e alla indicazione della relativa copertura finanziaria.

Al riguardo si evidenzia, pertanto, la rilevanza dei due istituti previsti dalla l. n. 196 del 2009, ovvero la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge e la clausola di neutralità o invarianza finanziaria, posto che nel quadro degli interventi finanziabili, la sostenibilità economica delle singole coperture deve essere supportata attraverso studi di natura tecnica e finanziaria che ne dimostrino la fattibilità giuridica ed economico-finanziaria.

3.2.1 La relazione tecnica

Per l'esame degli effetti finanziari della legislazione di spesa regionale occorre disporre di tutti gli elementi informativi necessari per ricostruire le valutazioni sottese alle leggi di spesa quanto ai loro effetti e all'adeguatezza dei mezzi di copertura.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 17 della legge 196/2009 e ss.mm.ii., i disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione delle

entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa regionale deve *"necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e 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, sia la 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"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR). È stato, altresì, precisato che *"nei casi in cui la Relazione tecnica si rilevi insufficiente, la difficoltà di operare la verifica dei mezzi di copertura può riflettersi sino alla più grave ipotesi di possibile incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014).*

La giurisprudenza costituzionale a tal riguardo è particolarmente rigorosa: il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una Relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture, che costituiscono *"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, della Costituzione"* (Corte cost. sentenze nn. 25 del 2021 e 124/2022)".

La funzione di tale strumento tecnico redazionale non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma svolge invece un ruolo essenziale per il coordinamento della finanza pubblica, in quanto strumento informativo del processo logico-giuridico-finanziario seguito dal legislatore, consente l'analisi della ragionevolezza e della concretezza delle scelte poste a base dell'iniziativa normativa di spesa e si pone, pertanto come strumento d'elezione da un lato per le stesse assemblee legislative al fine dell'espressione di un voto consapevole e per la Corte dei conti per l'effettivo esercizio del controllo. Essa, unitamente agli allegati ed alle note, è un elemento indefettibile 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"* (Corte cost., sent. n. 25/2021). La relazione tecnica deve considerarsi finalizzata a fornire elementi informativi sul testo normativo non solo per *"i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata innovativa, in primis finanziaria, del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Con particolare riguardo agli oneri aventi carattere di “fattore legislativo”, ad esempio, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall’Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell’ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incomplete le politiche avviate (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

L’obbligo di redigere relazioni tecniche, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, deve altresì riguardare non solo l’iniziale progetto di legge, ma anche gli emendamenti di natura finanziaria eventualmente proposti nel corso dell’iter legislativo, poiché *“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 stravolga il contenuto originario del progetto medesimo”* (SRC per la Sardegna, n. 31/2015/RQ).

Gli elementi informativi rimessi all’elaborazione di accurate relazioni tecniche assumono decisiva importanza, ad esempio, nel caso di provvedimenti di legge di riassetto organizzativo, allo scopo di verificare - sul piano della ragionevolezza - l’effettivo rispetto dei “criteri di invarianza” posti dal legislatore in funzione della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, laddove le connotazioni di sostanziale genericità sovente presenti, finiscono per atteggiate le informazioni in discorso a mere clausole di stile (ex plurimis, Corte cost., sentenza n. 64 del 2023).

Il momento della quantificazione dell’onere diventa dunque centrale al fine di dare attuazione all’art. 81, comma 3 Cost. di cui l’art. 19, co. 1 della L. 196/2009 ne è la specificazione, “per l’evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un’entità indefinita, unitamente all’indicazione del relativo stanziamento nel bilancio” (v. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/2024/FRG). E’ infatti necessario, anche nel caso di rinvio della copertura a risorse nell’ambito della legislazione vigente, che la relazioni indichi con precisione le risorse impiegate in quanto il mero rinvio a un capitolo di bilancio a legislazione vigente nel presupposto dell’effettiva presenza di risorse già stanziare e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri non soddisfa l’esigenza di attribuire una copertura ai relativi oneri in modo effettivo, ciò in quanto “costituisce principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste” (ex multis, sentenza n. 171/2021)” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

Con specifico riferimento al contenuto che la relazione tecnica deve soddisfare, quanto più una legge è complessa tanto più dovrebbe “essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall’articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili” (v. sentenza n. 235 del 2020, punto 4.7. del Considerato in diritto). La Relazione tecnica diventa dunque un elemento ineludibile e necessario ai fini della corretta ed adeguata individuazione delle risorse impiegate nonché strumento per consentire al giudice contabile di verificare la adeguatezza e ragionevolezza delle scelte operate.

Alla luce del surriferito inquadramento normativo è di tutta evidenza come il legislatore regionale sia chiamato al rispetto dell’obbligo di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita, in ossequio al principio dell’equilibrio di bilancio (Corte cost., sentenze n. 53 del 2023, n. 110 del 2023).

3.2.2 Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria

Quando la proposta di legge si presenta totalmente sprovvista di disciplina degli effetti finanziari a carico del bilancio regionale deve recare una espressa previsione di “non onerosità” ovvero “di nullità finanziaria” (cd. clausola di neutralità) della cui effettiva e concreta portata deve essere fornita evidenza documentale, per il tramite della relazione tecnica e dei documenti allegati - non essendo sufficiente che la norma riporti semplicemente espressioni del tipo “dalla presente legge non derivano effetti finanziari a carico del bilancio” - in assenza della quale si celerebbe una mancata copertura finanziaria. Diverso è il caso in cui la proposta contenga una clausola di “invarianza finanziaria”, con ciò dovendosi intendere che dalla legge non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza allargata, dovendosi provvedere per l’adempimento dei nuovi compiti con le risorse - umane, finanziarie e strumentali - a legislazione vigente.

Il comma 6 bis dell’art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall’art. 3 della L. 163/2016

prevede, infatti che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni*

medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”.

La modifica introdotta rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell’effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse occasioni affermato che *“non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta copertura, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). In tema di clausole di neutralità, la Corte dei conti ha sempre evidenziato la necessità di indicare l’entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria.

Il ricorso disinvolto alle clausole di “neutralità”, unitamente alle clausole di “invarianza finanziaria” (frequenti anche nella legislazione regionale) sono, ad avviso della Corte costituzionale, sintomo di scarsa accuratezza delle “Relazioni tecniche” e, talvolta, oggetto di rinvio da parte del Presidente della Repubblica ex art. 74 Cost.

Ad ogni buon conto, l’obbligo di copertura non può ritenersi assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i predetti parametri di valutazione, giacché la declaratoria di assenza di onere, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, atteso che le clausole di invarianza della spesa devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (Corte cost., sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

Va positivamente inteso, quindi, l’orientamento secondo cui, ai sensi del comma 3 dell’art. 17 del D.Lgs. n.196/2009, la relazione tecnica dovrebbe trovare adeguata disciplina nell’ordinamento contabile regionale, dovendosi ivi prevederne l’obbligo di predisposizione, finanche per tutte le proposte legislative afferenti gli emendamenti, giacché *“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 stravolga il contenuto originario del progetto medesimo”*.

Ancora, con la sentenza n. 82 del 2023, la Consulta ha ribadito che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, *«ove la nuova spesa si ritenga sostenibile*

senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile», consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura" (Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

4. I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale

Come già evidenziato in premessa, la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse; sicché, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio. Sotto il profilo strettamente applicativo, i predetti vincoli operano però su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo i loro non comprimibili effetti di spesa.

La copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza "in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare" in esercizi futuri (ex multis, Corte cost., sentenze n. 192 del 2012, n. 106 del 2011 e n. 141 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture devono essere necessariamente coeve; il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede, infatti, la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto degli elementi posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime (Corte cost., sentenza n. 197 del 2019).

L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve inoltre avvenire nel rispetto del principio di tassatività fissato dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009. Tale principio, di cui si è detto in precedenza,

è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri.

Il principio di tassatività dei mezzi di copertura è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e, pertanto, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196 del 2009, così come modificato dalla l. n. 163 del 2016. Nell'ambito del predetto quadro normativo improntato al principio legislativo di tendenziale equivalenza dei mezzi di copertura, le tipologie di copertura debbono realizzarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 (l. n. 196 del 2009, cit.), 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, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

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 comma 1-bis dell'art. 17, introdotto dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, dispone che le maggiori entrate derivanti da variazioni a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura di nuovi oneri, ma devono essere destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Significative innovazioni alla disciplina delle metodologie di copertura delle leggi di spesa vengono apportate dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

Da un lato, alle tre modalità di copertura tassativamente ammesse dal testo iniziale dell'art. 17, comma 1 lettere a), b) e c), viene aggiunta una nuova forma di copertura (la su citata lett. a-bis), costituita dalla modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi. Dall'altro, viene soppressa la clausola di salvaguardia e prevista contestualmente una nuova procedura cd. di "monitoraggio" per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa.

È possibile, pertanto, catalogare i mezzi di copertura, distinguendo tra “mezzi interni”, quando conseguono all’impiego di voci di spesa già previste in bilancio, e “mezzi esterni”, quando si è in presenza di risorse aggiuntive, precedentemente non considerate. Rientrano nella prima categoria le modalità individuate all’art. 17, comma 1, lett. a), a-bis) e b).

Sul versante dei “mezzi interni” di copertura, è opportuno altresì precisare che non è possibile annoverare tra questi il ricorso alle disponibilità già appostate in bilancio, a meno che non si provveda contestualmente alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ai sensi della lettera b) del primo comma dell’articolo medesimo. Posta, infatti, la relazione simmetrica tra copertura degli oneri ed equilibrio di bilancio, *“risulta chiaro che non possono costituire copertura i mezzi di bilancio già destinati dalla legislazione vigente, a meno di una compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di una riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con contestuale riassegnazione delle risorse “liberate” a nuove finalità* (Corte Costituzionale, sentenze n. 244 del 2020 e n.141 del 2014 e Sezione delle Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un’altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per gli scopi cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, nonché sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

Quanto ai “mezzi esterni”, di cui alla lettera c) dell’art. 17, comma 1, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell’entrata.

Fermo restando che rientra nella discrezionalità dell’ente la scelta del mezzo di copertura nell’ambito di quelli previsti dalla legge, la funzione propria e centrale oggi assegnata alla decisione di bilancio, quale strumento programmatorio delle politiche pubbliche e di governo della tenuta degli equilibri, induce ad esprimere un *favor* per l’utilizzo dei fondi speciali (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie cit.).

I fondi speciali - ai sensi dell’ art. 18 della legge n. 196/2009 e, per quanto più specificamente riguarda le Regioni, dell’art. 49 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118) - sono accantonamenti destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l’approvazione del bilancio, distinti a seconda che si tratti di fondi destinati al finanziamento di spese correnti o in conto capitale, le cui quote inutilizzate al termine dell’esercizio, costituiscono economie di spesa.

In linea con quanto più volte affermato dalla Sezione delle Autonomie (Sez. autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2023/FRG), anche alla luce del principio contabile della programmazione 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 si ritiene, infatti, che essi costituiscano, la modalità di copertura più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie. Infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria.

Diversamente, il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio. Con particolare riferimento a quest'ultima modalità di copertura va puntualizzato che "lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni - da fornire in sede di relazione tecnica - sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione" (Sez. Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR). Peraltro, il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti potrebbe celare - sempre che si tratti di compensazioni effettive - una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da consentire spazi di copertura in previsione di eventuali necessità. Ciò confliggerebbe "con il criterio della trasparenza, oltre che con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziato che si pone in dissonanza con l'essenza dell'obbligo di copertura (...). La Corte in varie occasioni ha fatto osservare la difficile sostenibilità ex ante di tale forma di copertura, attesa la mancata dimostrazione dell'effettiva presenza delle risorse sussunte a compensazione rispetto alle esigenze da soddisfare. Ciò ripropone l'esigenza di una Relazione tecnica più dettagliata per quanto concerne le unità di bilancio" (Sezioni riunite in sede di controllo, n. 4/2019/RQ).

Vanno ricondotti ai "mezzi interni", anche i "fondi di riserva", disciplinati per le Regioni dall'art. 48 del d.lgs. 118/2011, che, nel rinviare all'ordinamento regionale la disciplina delle modalità e dei limiti del prelievo delle somme da detti fondi, ne prevede tre tipologie: (i) un fondo di riserva per le

spese obbligatorie; (ii) un fondo di riserva per le spese impreviste; (iii) un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, iscritto nel solo bilancio di cassa. La norma vieta che i fondi siano utilizzati per impegni di spesa: le somme iscritte dovranno essere quindi previamente prelevate per essere destinate a copertura di voci di spesa incapienti. I fondi in esame rappresentano dunque elementi di flessibilità del bilancio, la cui previsione si giustifica per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili, che richiedano una integrazione del relativo stanziamento in sede di controllo, che richiedano una integrazione del relativo stanziamento.

Nel caso di ricorso a mezzi esterni di copertura, i presupposti che giustificano le previsioni di spesa devono essere contestuali a quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata (Corte cost., sentenze n. 213 del 2008 e n. 197 del 2019), principio che è enunciabile come di autosufficienza della legge di spesa. Più in generale, la copertura finanziaria delle spese deve avere sempre un solido fondamento giuridico (id., sentenze 29 e 106 del 2021 e n. 197 del 2019 cit.) la cui mancanza è stata rinvenuta dalla Corte costituzionale anche in ipotesi in cui il legislatore regionale utilizzi contributi statali destinati a spese di investimenti come copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione delle risorse attribuite dallo Stato (sentenza 156 del 2021). Laddove la copertura sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sostenere possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (Corte cost., sentenze n. 106 del 2021 e n. 138 del 2018).

5. L'applicazione del principio di copertura nell'ordinamento legislativo-contabile della Regione Campania - esame della normativa e osservazioni

Con specifico riguardo alla Regione Campania, l'analisi dell'attività legislativa nell'anno 2023, richiede una disamina preliminare dell'operatività del principio di copertura nell'ordinamento legislativo - contabile regionale.

A seguito del nuovo assetto di competenze legislative determinatosi ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e del comma 2, lettera e) dell'articolo 117 della Cost., che ha comportato la rimessione allo Stato della materia dell'"armonizzazione dei bilanci pubblici", quale materia di legislazione esclusiva (precedentemente oggetto di legislazione concorrente), nonché a seguito del mutato quadro normativo introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011 success. mod. con il d. lgs 10 agosto 2014, n. 126, la Regione Campania è stata investita dell'onere di

porre in essere una compiuta e consequenziale risistemazione delle disposizioni regionali in materia di contabilità.

Alla luce dell'art. 19, comma 2, della richiamata legge n. 196, ogni Regione è tenuta, infatti, a prevedere nella propria disciplina di contabilità un'esplicitazione del principio generale contenuto nell'art. 81 Cost., nella rinnovata formulazione vigente.

La legge regionale n. 37 del 5 dicembre 2017 avente ad oggetto "Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale" ha, conseguentemente ridisciplinato, quale *framework* normativo di riferimento, la programmazione economica e finanziaria della Regione Campania nel rispetto dei principi fondamentali di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ("Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42").

In particolare, la disposizione finale di cui all'art. 12 - recante la "Clausola di semplificazione permanente, di invarianza finanziaria ed entrata in vigore" - ha disposto l'abrogazione della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7, recante l'Ordinamento contabile della Regione Campania.

In particolare, per quanto qui di interesse, vengono in rilievo le disposizioni di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 37/2017, secondo cui i disegni e le proposte di legge, nonché gli emendamenti ad essi, devono essere corredati da una relazione tecnico-finanziaria che indichi le metodologie seguite e gli elementi e i criteri di calcolo impiegati ai fini della quantificazione degli oneri finanziari e che contestualmente fornisca una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie ed evidenzi gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi.

In attuazione dell'art. 10 della succitata legge regionale n. 37, è stato adottato il "Regolamento di Contabilità regionale" del 7 giugno 2018, n. 5 (in BURC n. 40 dell'11 giugno 2018), contenente specifiche disposizioni in materia di verifica della copertura finanziaria dei disegni, delle proposte di legge e degli emendamenti (rif. Capo II artt. 13 ss.).

Quanto all'iter legislativo, i disegni di legge d'iniziativa della Giunta regionale devono essere, in via ordinaria, trasmessi dalla struttura amministrativa proponente, corredati dalla relazione di cui all'articolo 13 e dalle altre relazioni obbligatorie per legge, alla struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie che verifica: a) *"la congruità tra gli oneri previsti dalla proposta di legge e gli stanziamenti disponibili in bilancio"*; b) *"verifica le disposizioni finanziarie necessarie per garantire la copertura finanziaria della proposta, ovvero la disposizione recante apposita clausola di non onerosità"*; c) *"verifica la congruità di quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria"*.

Il successivo comma 5 del medesimo articolo 13 prevede quale conseguenza dell'assenza della relazione tecnica- finanziaria (ex art. 9 della L.r. 37/2017) l'impossibilità per la Giunta (o della competente Commissione consiliare) di procedere all'esame.

De iure condendo, il Collegio osserva che al fine di garantire l'effettività del principio di copertura di cui al comma 3 dell'art. 81 Cost., il legislatore regionale potrebbe valutare di estendere le riferita preclusione all'esame anche nel caso in cui la relazione tecnica pur fisicamente presente abbia una formulazione del tutto apodittica, in quanto sprovvista di un contenuto idoneo a comprovare l'avvenuta corretta individuazione degli oneri (ex art. 17 L. 196/2009), la quantificazione, con l'indicazione dei criteri impiegati e la conseguente individuazione di mezzi di copertura precisi e ragionevolmente attendibili.

La Relazione tecnica e gli altri documenti a corredo della stessa sono infatti strumentali alla comprensione delle modalità di quantificazione degli oneri e della conseguente scelta della tipologia di copertura impiegata. La centralità di tali strumenti di analisi nell'ambito del controllo del giudice contabile è ancor più evidente nel caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese, ovvero che siano corredate di clausole di neutralità finanziaria, per i quali la relazione tecnico-finanziaria deve comunque indicare i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, eventualmente anche con l'indicazione delle risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite.

Con specifico riguardo al contenuto delle relazioni tecniche, il Consiglio regionale sia con la nota di riscontro (v. nota prot. 4349/2024) che nel corso dell'adunanza pubblica ha avuto modo di precisare di aver " avviato da tempo un'azione complessa di sensibilizzazione sui temi riguardanti, tra l'altro, la redazione delle norme finanziarie presenti nei testi normativi nonché la redazione della relazione tecnico-finanziaria. Ciò al fine di rendere edotti, in particolare, i consiglieri e le strutture di supporto, sulla necessità di una consapevole definizione dei contenuti finanziari delle leggi ai fini del rispetto dei principi della congruità e della trasparenza dei dati forniti. In tale direzione si segnala l'adozione di un format, condiviso dagli uffici competenti della Giunta, di redazione della relazione tecnico-finanziaria e di un vademecum di ausilio alla compilazione trasmesso con nota presidenziale che si allega. Si segnala, inoltre, che è in corso di definizione un progetto formativo mirante alla maggiore qualificazione delle strutture consiliari con particolare riferimento a tali tematiche". A riprova del percorso avviato ha trasmesso un modello che "prevede una parte introduttiva per le indicazioni generali e quattro sezioni. La prima riporta le caratteristiche delle spese, la seconda le indicazioni sulla presenza di oneri finanziari, la terza riguarda le modalità di copertura degli oneri finanziari, la quarta le eventuali note in ordine al contesto finanziario". **A tal proposito, osserva il Collegio, come già rilevato nel corso dell'adunanza pubblica, che nella II sezione, avente ad oggetto l' "indicazione sulla presenza di oneri finanziari presunti e relativa quantificazione",**

manca la previsione della necessità di tener conto anche degli oneri cd. indiretti eventualmente gravanti, cioè, sulle altre amministrazioni.

In ordine all' iter procedurale previsto per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, a seguito dell'art. 73, del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, la Regione ha adottato norme di semplificazione.

L'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, come aggiunto dal d.lgs. n. 126/2014, disciplina, la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, da attuarsi con apposita legge regionale, secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, come previsto dal vigente comma 4, il Consiglio regionale o la Giunta regionale devono provvedervi entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta (comma così modificato dall'art. 38-ter, comma 1, d. l. 30/04/2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58); b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

La norma prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori.

Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del d. lgs. 21/12/1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Con la disciplina dell'art. 25 del "Regolamento di Contabilità regionale, 7 giugno 2018, n. 5 in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37", l'Amministrazione regionale ha regolamentato la procedura in materia di debiti fuori bilancio. In particolare il comma 1 del predetto articolo 25 prevede che *"Le strutture amministrative effettuano spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato nelle scritture contabili e la relativa attestazione della copertura finanziaria da parte del*

competente ufficio della struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie". Ai successivi comma 6 e 7 dispone che "La Giunta regionale, con delibera, disciplina le modalità e le procedure per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 del d.lgs. 118/2011, nonché per il monitoraggio del complessivo procedimento. Nel bilancio di previsione è istituito un "Fondo per le spese impreviste da riconoscimento dei debiti fuori bilancio pari ad almeno il 5% della spesa corrente libera per ogni annualità prevista nel bilancio di previsione o, se inferiore, commisurato all'ammontare dei pagamenti su assegnazione del giudice per l'esecuzione relativi al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento del bilancio di previsione".

Infine, il comma 4, prevede che "qualora l'Ente, per obbligazioni assunte in violazione delle disposizioni dei commi 1 e 2, sia condannato con sentenza passata in giudicato al pagamento del terzo beneficiario, l'avvocatura regionale attiva l'azione di rivalsa nei confronti di chi ha effettuato la spesa in assenza di copertura finanziaria".

Con delibera di Giunta regionale n. 444 del 12/07/2017, è stato approvato il disciplinare contenente le linee guida in ordine al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e al relativo monitoraggio.

L'Amministrazione, con la DGR suddetta, ha adottato misure organizzative idonee a consentire alla Regione Campania di definire in termini solleciti i procedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare disfunzioni amministrative e l'attivazione di procedure esecutive. Ha previsto, inoltre, misure dirette al monitoraggio del procedimento di riconoscimento del debito, demandando alla Direzione Generale della ricerca scientifica la messa a sistema, con urgenza, del *software* per la gestione e il monitoraggio dell'iter del contenzioso e del procedimento per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

I disegni di legge di riconoscimento di debiti fuori bilancio sono approvati, quindi, con deliberazione della Giunta, unitamente a singole schede tecniche di rilevazione di partita debitoria, contenenti i dati di dettaglio relativi alla quantificazione della spesa, secondo un modello standard approvato con provvedimento di Giunta regionale n. 1731 del 30/10/2006 e in riferimento ai quali l'Amministrazione regionale produce la cd. relazione illustrativa.

Con la deliberazione 02/07/2019 n. 300, la Giunta regionale ha approvato l'addendum alla deliberazione n. 444/2017 e con la circolare prot. reg. 0052025 del 24/01/2019, la Direzione generale per le Risorse Finanziarie ha fornito indicazioni in merito al percorso amministrativo delle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio laddove prevedono il prelevamento dal fondo debiti fuori bilancio, nelle ipotesi in cui i capitoli di spesa dedicati assegnati alla competenza funzionale della Direzione Generale proponente risultassero insufficienti. Infine, con D.G.R. n. 261

del 10/05/2023, è stato approvato il “VADEMECUM” contenente le linee guida attualizzate in ordine al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e al relativo monitoraggio in sostituzione del documento approvato con la DGR n. 444/2017 e ss.mm.ii.

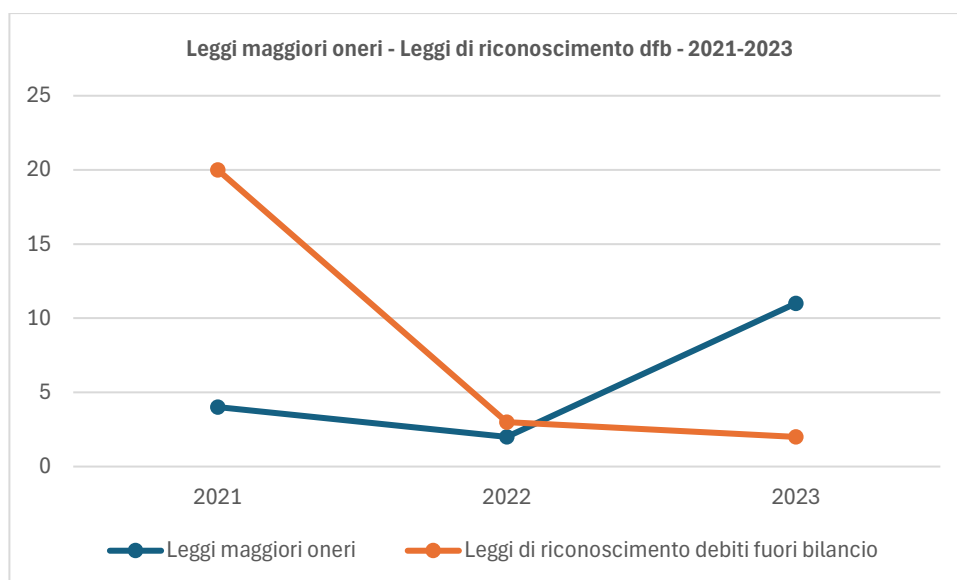
Con la Circolare DG Risorse Finanziarie n. 36191 del 24/01/2022 sono state, poi, fornite indicazioni operative in ordine alla semplificazione delle procedure di riconoscimento debiti fuori bilancio, secondo cui si prevede la possibilità di riconoscimento con delibera di giunta di debiti fuori bilancio avvalendosi della facoltà dell’art. 11 bis della legge regionale nr. 37 del 2017 introdotto dall’articolo 24, comma 1 della legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31 per adeguarla alle nuove previsioni dell’art. 73 del D.Lgs 118 citato. In particolare il predetto art. 11 bis prevede che *“1. Ai sensi di quanto previsto dall’articolo 73, comma 4 del decreto legislativo 118/2011, al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive si provvede con deliberazione della Giunta regionale. 2. Le deliberazioni di riconoscimento di cui al comma 1 sono trasmesse alla Commissione consiliare competente. 3. La Giunta regionale relaziona tempestivamente alla Commissione consiliare competente su richiesta e comunque con cadenza annuale, in sede di approvazione del Rendiconto generale, sui provvedimenti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive adottati ai sensi del comma 1. 4. Resta ferma la competenza del Consiglio regionale in tutti gli altri casi”*.

In tema di debiti fuori bilancio va rilevato che (v. *infra*) il riconoscimento del debito e la sua copertura, come stigmatizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2023 e successivamente ribadito con la sentenza n. 81 del 2023, devono intervenire tempestivamente, nel medesimo esercizio in cui si è originato il titolo di debito extra bilancio, ovvero *“la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell’art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio “le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti” a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l’esercizio in cui la spesa è introdotta* (Corte costituzionale sentenze 51 e 81 del 2023).

Del resto, l’individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell’onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

Nel seguente grafico si evidenzia l’incidenza delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio sulla totalità delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri.

Grafico n. 5



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

Come per il precedente esercizio, si conferma il trend di riduzione del numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, tuttavia come riferito dalla Regione, nel corso del contraddittorio, (v. *infra* §§ 12 e 13), nell'anno 2023 sono stati riconosciuti con delibera di Giunta debiti per euro 30.910.044,30, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 11 bis della L.R. n. 37 del 2017. Il Collegio, pertanto, come già evidenziato per il 2022, richiama l'attenzione della Regione sul fatto che l'impiego sistematico della procedura semplificata di riconoscimento del debito fuori bilancio, sebbene più celere, potrebbe con il tempo impedire al Consiglio il controllo democratico sull'attività

della maggioranza di governo ed alterare gli equilibri del bilancio (v. deliberazione n. 210/SRCCAM/2023/RQ).

In ordine all'obbligatorietà del parere del Collegio dei revisori, in assenza di analogia prevista per gli enti locali (art. 239 e ss. TUEL), la legge regionale 28 luglio 2017, n. 21 recante "Disposizioni per la disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione Campania", nel disciplinare i casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del revisore, non ricomprende espressamente i disegni di legge di riconoscimento del debito. L'art. 4, in particolare, in coerenza con le previsioni di cui al D.lgs. 123/2011 art. 20 tra i pareri obbligatori che il revisore deve rendere quelli "sui disegni di legge di approvazione del bilancio di previsione, di assestamento del bilancio, di variazione del bilancio, di rendiconto della Regione Campania e del Consiglio regionale" sui quali, cioè, è tenuto ad esprimere "un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni, tenuto conto delle variazioni rispetto all'anno precedente, delle disposizioni legislative contenute nella legge finanziaria e sue modifiche e di ogni altro elemento utile, ed indica le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni". A tal riguardo, tuttavia, come è emerso nel corso dell'istruttoria, le delibere dell'Ufficio di Presidenza relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio vengono trasmesse anche al Collegio dei revisori dei conti ai fini dell'esercizio della funzione di vigilanza e controllo proprie dell'Organo.

6. La verifica della quantificazione e della copertura delle leggi di spesa regionali approvate nel 2023

Al fine di verificare la copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali approvate nel 2023 e l'adeguamento ai rilievi formulati da questa Sezione nella deliberazione n. 210/2023/RQ, con la nota prot. Cdc n. 3310 del 16 maggio 2024 sono stati formulati quesiti istruttori ed è stata chiesta la trasmissione della documentazione mancante.

In conformità all'orientamento della Sezione delle Autonomie che, con deliberazione n. 8 del 2021/INPR, ha puntualizzato che "nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale", sono stati chiesti chiarimenti al Consiglio regionale e alla Giunta, su diversi profili relativi alle leggi approvate nel corso dell'esercizio 2023. L'approfondimento ha riguardato, in particolare i) la quantificazione degli oneri anche indiretti; ii) i potenziali oneri aggiuntivi non stimati anche a carico dei bilanci di altre amministrazioni pubbliche; iii) la tipologia di copertura; iv) le previsioni onerose coperte mediante utilizzo degli accantonamenti al fondo di

riserva e al fondo speciale ex art. 49 del D.lgs. 118/2011; v) i rapporti tra la legislazione regionale e il bilancio del Consiglio regionale; vi) le clausole di neutralità o di invarianza della spesa.

La Regione ha dato riscontro alle richieste istruttorie con la nota prot. 3729 del 5 giugno 2024 e con la successiva nota prot. n. 3768 del 6 giugno 2024 contenente, tra l'altro, la relazione del Direttore Generale per l'Attività legislativa del Consiglio regionale e il *link* dal quale accedere ai fascicoli relativi a ciascun provvedimento normativo esaminato, completi della documentazione mancante.

La lettura delle relazioni a riscontro degli incumbenti istruttori, unitamente alla documentazione trasmessa a supporto, non sono però stati sufficienti a dirimere ogni dubbio in ordine al rispetto del principio di copertura da parte dei provvedimenti normativi approvati, sicchè con l'Ordinanza n. 89/2024 la Regione veniva convocata in adunanza pubblica per garantire il più ampio contraddittorio sui profili di criticità evidenziati nell'allegata Relazione di deferimento dei magistrati istruttori.

L'approfondimento istruttorio ha avuto ad oggetto venti su venticinque leggi approvate dal Consiglio regionale nel corso del 2023. Il controllo, in particolare, non ha riguardato la legge n. 15 di "Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 e Variazione di bilancio della Regione Campania"; la legge n. 21 avente ad oggetto la "Seconda Variazione al bilancio di previsione 2023-2025"; la legge n. 23 relativa all'approvazione del "Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2022", la legge n. 24 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2024" e infine, la legge n. 25 avente ad oggetto il "Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 della Regione Campania allegati Avviso di rettifica".

Delle venti leggi esaminate, **tredici** hanno carattere oneroso (v. *infra* tabella n.1) ed al netto delle leggi nn. 4, 8, 9 e 18, affidano - come è stato chiarito a seguito di ampio confronto con la Regione, la copertura finanziaria all'impiego delle risorse stanziare nei fondi speciali di cui agli artt. 17 comma 1 lett.a) della L. 196/2009 e 49 del D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii. accantonati alla Missione 20, Programma 3, Titolo I. In particolare, l'art. 49 sopra richiamato prevede che "1. Nel bilancio regionale possono essere iscritti uno o piu' fondi speciali, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionino dopo l'approvazione del bilancio. 2. I fondi di cui al comma 1 non sono utilizzabili per l'imputazione di atti di spesa; ma solo ai fini del prelievo di somme da iscrivere in aumento alle autorizzazioni di spesa dei programmi esistenti o dei nuovi programmi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che autorizzano le spese medesime. 3. I fondi di cui al comma 1 sono tenuti distinti a seconda che siano destinati al finanziamento di spese correnti o di spese in conto capitale. 4. Le quote dei fondi speciali, non utilizzate al termine dell'esercizio secondo le modalita'

di cui al comma 2, costituiscono economie di spesa. 5. Ai fini della copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, puo' farsi riferimento alle quote non utilizzate dei relativi fondi speciali di detto esercizio. A tal fine, le economie di spesa derivanti dalle quote non utilizzate di tali fondi speciali costituiscono una quota accantonata del risultato di amministrazione, destinata alla copertura finanziaria di spese derivanti dai relativi provvedimenti legislativi, purché tali provvedimenti siano approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo".

Quanto alle modalità di copertura finanziaria della spesa, tassativamente indicate nell'art. 17, della legge n. 296/2009, la giurisprudenza ha evidenziato che "l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali costituisce – in aderenza al principio contabile 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 – la modalità ordinamentale più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie" (Sez. Aut. n. 10/2013/INPR e n. 8/2021/INPR)

LEGGI ONEROSE	
Legge N.	Titolo
2	"Promozione della diffusione dell'impegno civico e politico nei cittadini campani"
3	"Disposizioni per la conoscenza, il sostegno e la valorizzazione della creatività urbana street art, writing e muralismo"
4	"Istituzione della Giornata regionale del figlio"
5	"Disposizioni per la prevenzione del maltrattamento sui minori"
7	"Rete regionale per la conservazione e il monitoraggio delle tartarughe marine e dei cetacei della Regione Campania"
8	"Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazione dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 11.262,67 - Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale n. 120 del 14 dicembre 2022"
9	Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n.34, convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n.58. Importo complessivo di euro 19.403,75. Delibera Ufficio di Presidenza n. 128 del 22 febbraio 2023"
10	"Norme per la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali e per favorire la costituzione di associazioni fondiarie"
13	"Riconoscimento e promozione degli ecomusei della Campania"
14	"Norme in materia di turismo itinerante Garden Sharing e aree di sosta caravan e autocaravan"
16	"Istituzione del Servizio di sociologia del territorio"
17	Istituzione del Servizio di psicologia scolastica"
18	"Adeguamento della indennità di residenza, in favore dei farmacisti rurali. Legge 8 marzo 1968, n. 221."

Tabella n.1 - Elenco leggi onerose - elaborazione SRC per la Campania

Nel prospetto di seguito riportato si evidenzia l'incidenza sul triennio degli oneri finanziari

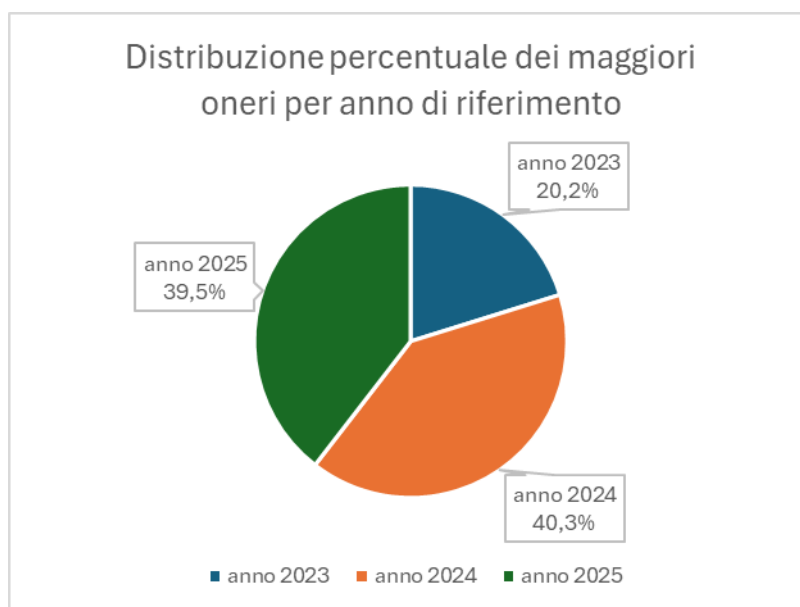
Estremi leggi regionali	Norma finanziaria	Oneri finanziari			
		Tipologia	2023	2024	2025
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.2	art.4	maggiore spesa	€ 50.000	€ 50.000	
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.3	art.9	maggiore spesa	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.4	art.4	maggiore spesa	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.5	art.8	maggiore spesa	€ 1.000.000	€ 1.000.000	€ 1.000.000
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.7	art.9	maggiore spesa	€ 50.000	€ 50.000	
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.8	art.2	maggiore spesa	€ 11.262,67		
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.9	art.2	maggiore spesa	€ 19.403,75		
Legge Regionale 26 aprile 2023, n.10	art.13	maggiore spesa	€ 47.000	€ 148.000	€ 182.000
Legge Regionale 5 luglio 2023, n.13	art.12	maggiore spesa	€ 150.000	€ 150.000	€ 150.000
Legge Regionale 5 luglio 2023, n.14	art.9	maggiore spesa	€ 50.000		
Legge Regionale 18 luglio 2023, n.16	art.5	maggiore spesa	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Legge Regionale 18 luglio 2023, n.17	art.6	maggiore spesa	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Legge Regionale 18 luglio 2023, n.18	art.4	maggiore spesa		€ 1.750.000	€ 1.750.000
Totale			€ 2.227.666,42	€ 3.998.000	€ 3.932.000

Tabella n.2 - Oneri finanziari sul triennio 2023-25 - elaborazione SRC per la Campania

Come emerge dalla tabella n. 2, è solo in quattro leggi (nn. 5,16,17,18) su tredici che si concentrano i maggiori oneri finanziari. Va menzionata, per impatto finanziario, la l.r. n. 18 del 2023 con un peso del 40,4 per cento sul totale degli oneri triennali a carico del bilancio regionale.

Circoscrivendo l'analisi ai tredici provvedimenti legislativi del 2023 con effetti finanziari sul bilancio regionale - comportanti, come specificato, un onere complessivo di € 10.157.666,42 cumulato nel triennio di previsione 2023-2025 va rilevato che nella distribuzione temporale, i maggiori oneri sono prevalentemente imputabili alla seconda e terza parte del triennio di previsione; più specificatamente essi si riferiscono, per il 20,2 % al 2023, per il 40,3 % al 2024 e per il residuo 39,5 % all'ultimo anno di previsione (cfr. Grafico 6).

Grafico n. 6: Distribuzione percentuale maggiori oneri 23/25



Fonte: elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

Le leggi elencate nel prospetto sottostante presentano, invece, clausole di neutralità finanziaria o comunque di invarianza della spesa:

LEGGI NON ONEROSE	
1	"Modifica dell'articolo 29 della legge regionale 30 aprile 1975, n. 25 (Referendum popolare)"
6	"Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle comunità montane), per l'inclusione dei Comuni di Paduli (BN) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN) nella Comunità montana Fortore"
11	Disposizioni urgenti di adeguamento normativo.
12	Ratifica dell'intesa tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per l'istituzionalizzazione della conferenza delle Regioni e delle Province autonome"
19	(Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare)"
20	Modifiche alla legge regionale 18 luglio 2023, n. 17 - Istituzione del Servizio di psicologia scolastica
22	"Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali"

Tabella n. 3 – Elenco leggi non onerose - Elaborazione SRC per la Campania

Di seguito, pertanto, verranno esaminate tutte le leggi approvate dalla Regione Campania nel corso del 2023 ad eccezione di quelle relative al ciclo di bilancio che saranno analizzate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2023.

7. Analisi e valutazioni delle leggi regionali approvate nel 2023

7.1 La legge regionale n. 1 del 20 febbraio 2023

La legge regionale n. 1 ha introdotto delle modifiche all'art. 29 della legge regionale 30 aprile 1975 n. 25 avente ad oggetto la disciplina del "Referendum popolare" con l'obiettivo di introdurre una soglia minima di validità del referendum consultivo con la partecipazione del 50% degli elettori aventi diritto al voto e interessati alla consultazione, al fine di rendere efficace e rappresentativo il risultato referendario.

La relazione finanziaria allegata alla proposta si limita in maniera stringata a precisare che l'attuazione della legge non comporta oneri per il bilancio finanziario della Regione Campania.

Pur trattandosi, indubbiamente, di una norma di adeguamento ordinamentale, ciò non di meno si stigmatizza l'assenza anche nella Relazione finanziaria di dati ed elementi utili a suffragarne la neutralità in evidente contrasto con le previsioni di cui al comma 6 bis dell'art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall'art. 3 della L. 163/2016.

La norma, infatti, prevede che *"per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria"*. La modifica introdotta rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse sentenze affermato che non *"si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

7.2 La legge regionale n. 2 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 2 è volta alla promozione della diffusione dell'impegno civico e politico nei cittadini campani attraverso strumenti di democrazia partecipativa, coinvolgendo i giovani nella costruzione delle politiche pubbliche, valorizzando forme di impegno civico, favorendo e diffondendo le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (art. 1). La legge individua come destinatari degli interventi gli istituti scolastici, di primo e secondo grado e le Università (v. art. 2). Il successivo art. 3 istituisce la "settimana per la promozione dell'impegno civico e politico" dal 2 all'8 maggio di ciascun anno, durante la quale si concentrano iniziative, incontri discussioni, momenti di riflessione per l'organizzazione la Regione può avvalersi del Forum dei giovani o di altri enti pubblici o privati. Per tale evento è previsto il patrocinio "morale" del Consiglio regionale mentre il programma delle attività è demandato alla delibera della Giunta regionale.

L'art. 4 prevede la norma finanziaria che quantifica gli oneri a carico del bilancio regionale in euro 50.000,00 all'anno, per gli esercizi 2023 e 2024, affidando la copertura al "prelevamento dalla Missione 20 (Fondi di riserva), Programma 03, Titolo 1, ed incremento della medesima somma, sulla Missione 6 Programma 2, Titolo 1, sul bilancio di previsione finanziaria pe il triennio 2023-2025, con la seguente assegnazione:

a) euro 25.000,00 per le iniziative previste all'articolo 2; b) euro 25.000,00 per le iniziative previste all'articolo 3".

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 2	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
Art. 2	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00					
Art. 3	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00					
Totale		€ 50.000,00	€ 50.000,00					
2024								
Art. 2	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00					
Art. 3	SI	€ 25.000,00	€ 25.000,00					
Totale		€ 50.000,00	€ 50.000,00					
Totale biennio 23-24		€ 100.000,00	€ 100.000,00					

In sede istruttoria, si è chiesto preliminarmente di chiarire la tipologia di fondi prelevati per la copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, in quanto l'art. 4 da un lato, specificava, seppur tra parentesi, che si trattasse di "fondo di riserva" e dall'altro, indicava il programma 3 della Missione 20, rendendo incerta l'individuazione delle risorse impiegate. A tal proposito, la Regione dopo aver "sentito la Direzione Generale competente in materia di Risorse Finanziarie" ha riferito che "non si tratta dei Fondi di Riserva, iscritti alla Missione 20, Programma 1, Titolo 1, ma dei "Fondi Speciali" previsti dall'articolo 49 del decreto legislativo 118/2011, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio" (v. note a riscontro cit.)

Pur prendendo atto della precisazione si osserva che l'impropria presenza della locuzione "fondo di riserva" introduce elementi di ambiguità nella individuazione delle fonti di copertura, in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all'impiego delle risorse pubbliche. Con la Relazione di deferimento si è peraltro precisato che l'impiego dei fondi speciali di cui al richiamato art. 49, sarebbe dovuto avvenire nel rispetto delle previsioni dell' art. 18 della legge n. 196 del 2009 e ss.mm.ii., che al 1° comma, prescrive che "la prima sezione della legge di bilancio prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari, compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nel DEF". Allo stato, tale informazione non è stata rinvenuta nella Legge di bilancio per l'esercizio 2023, n. 19 del 29 dicembre 2022.

Con la nota di riscontro acquisita al prot. n. 4354 del 17/07/2024, la Regione e, in particolare la Direzione generale per le risorse finanziarie nel confermare l'assenza nella legge di bilancio delle informazioni richiesta dal sopra richiamato art. 18, evidenziava la non applicabilità del medesimo articolo alle Regioni, posto che dall'art. 49 del D.lgs. 118/2011 non emergerebbe la necessità che le proposte di legge che impiegano a copertura le risorse prelevate dai fondi speciali debbano essere già inserite nel bilancio regionale. Invero, secondo la Regione solo nel caso di utilizzo delle economie per provvedimenti legislativi non approvati entro il termine dell'esercizio relativo, ma in corso di approvazione da parte del Consiglio, costituendo una quota accantonata del risultato di amministrazione, da applicarsi per dare copertura ai provvedimenti approvati entro il termine dell'esercizio immediatamente successivo (comma 5 art. 49 cit.) vi sarebbe un espresso onere informativo consistente, per l'appunto, nella indicazione delle quote di avanzo accantonato applicate. "Per nessuna delle leggi esaminate, però - ha evidenziato la Regione - si è fatto ricorso all'utilizzo delle economie accantonate. Per ognuna di esse si è provveduto ad autorizzare il prelievo dalla dotazione di inizio esercizio come esplicitamente approvata dallo stesso Consiglio Regionale nell'ambito della competenza

della Missione 20 Programma 3 Titolo 1 e Titolo 2". Infine, la Giunta ha riferito di aver comunque redatto l'elenco dei "provvedimenti in corso di approvazione e di quelli già approvati la cui norma finanziaria attinge a tali fondi" allegandolo alla legge assestamento del 18 aprile 2023 n. 15 (v. nota di riscontro prot. 4354/2024).

Il Collegio, nel prendere atto delle controdeduzioni della Regione e nel rilevare comunque la mancanza dell'indicazione nel predetto elenco della legge n. 10 - come peraltro già segnalato in adunanza - osserva che pur non sussistendo l'espresso obbligo di redigere l'elenco di cui all'art. 18 della L. 196/2009, la sua presenza anche nella legge di bilancio regionale garantirebbe una maggiore razionalità nella programmazione delle spese oltre che una maggiore trasparenza e chiarezza nell'impiego delle pubbliche risorse. Si auspica pertanto un adeguamento normativo della legge di contabilità regionale al fine di includere il predetto elenco di cui al primo comma dell'art. 18 richiamato nella legge di bilancio regionale.

Nell'ambito dell'istruttoria si è chiesto, altresì di riferire in merito alla copertura della spesa prevista per l'annualità 2025, tenuto conto che a fronte dell'onere annuale di euro 50.000,00, per un totale di 150.000,00 sul bilancio 2023-25, è stata prevista la copertura solo per l'esercizio appena trascorso, con prelevamento dal fondo "di riserva", dell'importo di euro 50.000,00, ripartito sui due interventi. A tal proposito il Consiglio regionale ha riferito che *"a seguito di emendamento a firma del Presidente della Commissione Bilancio, la norma finanziaria è stata riformulata prevedendo il finanziamento di euro 50.000 per le sole annualità 2023 e 2024"* e a riprova di ciò ha trasmesso il fascicolo relativo all'iter legislativo. Quanto ai criteri di quantificazione degli oneri, nella Relazione finanziaria si evidenzia la congruità del predetto importo *"in considerazione delle pregresse esperienze finora realizzate"*. In merito ai criteri di stima impiegati, il fabbisogno potenziale è stato determinato utilizzando un criterio storico-fattuale sulla base dei dati desumibili da analoghe iniziative passate.

A tal proposito, si osserva, tuttavia, che la metodologia impiegata, pur potendo fornire utili elementi per la quantificazione degli effetti finanziari, non può però essere assunta a parametro esclusivo di analisi, in quanto non tiene conto, *inter alia*, di ulteriori fattori di contesto suscettibili di incidere sulla determinazione potenziale della domanda. Tuttavia, dall'esame del fascicolo legislativo, è stato possibile appurare la presenza di una relazione finanziaria integrativa, intervenuta in occasione dell'esame della proposta di legge da parte della Commissione permanente di bilancio. In tale relazione sono stati indicati, i parametri impiegati, in sede di prima attuazione, per la quantificazione e segnatamente: *"il finanziamento dei progetti indicati all'art.2 è stato calcolato similmente al "costo di gestione" di un progetto PON 2014-2020 come di seguito:*

a) *Partecipazione stimata in n. 60 Istituti, con una media di 30 studenti per Istituto ed una attività di almeno 4 ore;*

b) *Occorrenza, assimilata al "costo di gestione", e di € 3,47/ora.*

*In ragione dei criteri impiegati il finanziamento dei progetti indicati all'art.2 risulta essere $3,47*4*60*30 = € 24.984,00$ ovvero all'incirca € 25.000,00. Con riferimento alla organizzazione della settimana per l'impegno civico e politico" di cui all'art. 3, e stata adottata analoga valutazione assimilata al "costo di gestione" di un progetto PON 2014-2020, stimando che la consistenza dei partecipanti minima prevedibile sarà almeno pari al numero dei partecipanti al progetto con analogo impegno. In sede di prima attuazione, il finanziamento per l'organizzazione della settimana per l'impegno civico e politico è stimato in circa € 25.000,00".*

In ordine alle fonti di copertura, correttamente la Direzione per i servizi finanziari, nel parere sulla proposta di legge, indicava l'impiego dei fondi speciali di cui al Programma 3 della Missione 20, Titolo I in luogo del fondo di riserva di cui al Programma 1 e tuttavia, al contempo, faceva presente che al momento in cui si esprimeva il parere – in data 4 aprile 2023, e cioè 22 giorni prima della approvazione della legge da parte dell'Assemblea – i fondi speciali, di cui comunque si suggeriva l'impiego, non erano capienti per le esigenze finanziarie della norma in esame. In ragione della segnalata incapienza con la Relazione di deferimento, si è chiesto alla Regione di riferire in merito ad eventuali variazioni effettuate per rimpinguare i predetti fondi speciali. La Regione ha precisato che si sarebbe trattato in realtà di un mero refuso in quanto i fondi impiegati risultavano "ampiamente capienti come si evince dalle somme rimaste inutilizzate a fine esercizio" e come emerge dalla lettura della Nota integrativa di cui alla LR n. 15/2023 "Legge di Assestamento al Bilancio 2023" – pubblicata nel BURC n. 55 del 18 luglio 2023. **Il Collegio prende atto della precisazione offerta dalla Regione.**

7.3 La legge regionale n. 3 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 3 introduce disposizioni per la conoscenza, il sostegno e la valorizzazione della creatività urbana *street art, writing* e muralismo, per tali finalità l'art. 3, in particolare, prevede la concessione di contributi a carico della Regione Campania in favore dei Comuni, enti, istituti pubblici e privati e delle persone giuridiche di cui al Libro I del Cod. civ. La Regione adotta con cadenza annuale, un apposito avviso che contiene ed esplicita gli indirizzi di spesa sui tre assi: a) conoscenza, b) sostegno, c) valorizzazione. Nell'ambito dell'asse "sostegno alla creatività urbana", il comma 3 dell'art. 5 prevede l'erogazione di contributi finanziari specificamente destinati alla "produzione di interventi creativi urbani". Il successivo comma 5 prevede inoltre, la possibilità per i soggetti individuati all'art. 3 di richiedere finanziamenti per azioni di progettazione, partecipazione e produzione degli interventi, in compartecipazione finanziaria o economico-

strumentale con enti pubblici, organizzazioni no profit e aziende profit in qualità di sponsor o mecenati.

L'art. 7 prevede altresì l'istituzione del premio regionale annuale di "creatività urbana" da attribuire al migliore progetto di ricerca sulla creatività urbana presentato dalle Università, alle migliori opere o progetti artistici di creatività urbana realizzati sul territorio regionale.

La determinazione dei criteri, delle modalità di concessione dei contributi regionali è affidata all'adozione di un regolamento regionale da approvarsi entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge. L'art. 9 reca la disciplina finanziaria quantificando in complessivi euro 200.000,00 gli oneri derivanti dall'applicazione della legge in esame, per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, e prevedendo la copertura mediante *"prelevamento dalla Missione 20 (Fondi di riserva), Programma 03, Titolo 1, ed incremento della medesima somma, sulla Missione 05 (Tutela e valorizzazione del beni e delle attività culturali), Programma 02 (Attività culturali e interventi diversi nel settore culturale), Titolo 1, sul bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2023-2025, con la seguente assegnazione: a) euro 40.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 per i "contributi per azioni di conoscenza della creatività urbana" di cui all'articolo 4; b) euro 90.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 per i "contributi per azioni di sostegno alla creatività urbana" di cui all'articolo 5; c) euro 40.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 per i "contributi per azioni di valorizzazione della creatività urbana" di cui all'articolo 6; d) euro 15.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 per il "Premio creatività urbana" di cui all'articolo 7, comma 2, lettera a); e) euro 15.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 per il "Premio creatività urbana" di cui all'articolo 7, comma 2, lettera b)".* Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

I.r. n. 3/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
ART. 4	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 5	SI	€ 90.000,00	€ 90.000,00					
ART. 6	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. a)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. b)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
Totale		€ 200.000,00	€ 200.000,00					
2024								
ART. 4	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 5	SI	€ 90.000,00	€ 90.000,00					
ART. 6	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. a)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. b)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
Totale		€ 200.000,00	€ 200.000,00					
2025								
ART. 4	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 5	SI	€ 90.000,00	€ 90.000,00					
ART. 6	SI	€ 40.000,00	€ 40.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. a)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
ART. 7 comma 2 lett. b)	SI	€ 15.000,00	€ 15.000,00					
Totale		€ 200.000,00	€ 200.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 600.000,00	€ 600.000,00					

Tabella n. 5 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 3/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

In sede istruttoria, si è chiesto preliminarmente di chiarire la tipologia di fondi prelevati per la copertura degli oneri derivanti dalla presente legge, in quanto l'art. 9 da un lato specificava, seppur tra parentesi, che si trattasse di "fondo di riserva" e dall'altro indicava il programma 3 della Missione 20, rendendo incerta l'individuazione delle risorse impiegate. A tal proposito, la Regione, come per la Legge n. 2, dopo aver "sentito la Direzione Generale competente in materia di Risorse Finanziarie" ha riferito che "non si tratta dei Fondi di Riserva, iscritti alla Missione 20, Programma 1, Titolo 1, ma dei "Fondi Speciali" previsti dall'articolo 49 del decreto legislativo 118/2011, destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio".

A tal riguardo, valgono pertanto le stesse considerazioni espresse con riferimento alla legge n. 2 in punto di ambiguità nella individuazione delle fonti di copertura in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all'impiego delle risorse pubbliche.

In ordine alla quantificazione degli oneri ed ai parametri impiegati per la definizione della spesa, l'esame della relazione finanziaria, trasmessa unitamente al fascicolo dell'iter legislativo, mostra una particolare attenzione nella individuazione della composizione della spesa **per ciascuno degli interventi, ma non fornisce alcuna indicazione dei criteri di calcolo impiegati, precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse previste a copertura. Quanto, infine, al rilievo in ordine alla incapienza dei fondi speciali impiegati a copertura, il Collegio ritiene superata la criticità alla luce delle argomentazioni offerte dalla Regione, essendosi trattato di un mero lapsus calami (v. *supra* chiarimenti della Regione).**

7.4 La legge regionale n. 4 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 4 prevede l'istituzione della *giornata del figlio* in Regione Campania e promuove una serie di iniziative volte alla sensibilizzazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, mettendo in risalto la condizione di "figlio", con particolare attenzione a quei bambini ed adolescenti che, non avendo famiglia, vivono una vita prolungata all'interno delle comunità educative. Alcune di queste iniziative sono di natura onerosa e comportano l'erogazione di risorse finanziarie da parte della Regione, mediante la concessione di borse di studio, il finanziamento di viaggi di istruzione, la concessione di premi rivolti a tutti i soggetti che operano e/o sono coinvolti nell'affido familiare.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

l.r. n. 4/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
Art. 3 comma 2 lett. a), b), c)	SI	€ 50.000,00			€ 50.000,00			
2024								
Art. 3 comma 2 lett. a), b), c)	SI	€ 50.000,00				€ 50.000,00		
2025								
Art. 3 comma 2 lett. a), b), c)	SI	€ 50.000,00				€ 50.000,00		
Totale triennio 23/25		€ 150.000,00			€ 50.000,00	€ 100.000,00		

Tabella n. 6 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 4/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

Con la nota istruttoria si è chiesto di fornire chiarimenti in merito ai mezzi di copertura previsti, in relazione all' "Istituzione della giornata regionale del figlio in Campania", a fronte dell'onere annuale quantificato in euro 50.000,00 sul bilancio 2023-25, a valere sulle risorse del Consiglio regionale, che appaiono, pertanto, essere impiegate a copertura di iniziative legislative regionali anziché per il funzionamento dell'Assemblea. Si chiede di trasmettere la relazione tecnico-finanziaria e riferire, altresì, in merito al mezzo di copertura indicato specificamente per l'annualità 2023, in cui si fa ricorso all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, ma alla cui applicazione non fa alcun riferimento, invece, la relazione illustrativa secondo cui: "agli oneri derivanti dall'attuazione dell'articolo 3, comma 2, lettere a), b) e c), quantificabili in 50.000,00 euro annui, si provvede, a valere delle risorse del bilancio del Consiglio regionale per il triennio 2022/2024".

Sul punto, il Consiglio regionale, Direzione generale attività legislativa, con la nota prot. 3768 del 6/06/2024 ha fatto presente che "viene prevista l'utilizzazione di risorse del Consiglio regionale per le finalità di cui alla legge in argomento, attesa la natura squisitamente istituzionale delle stesse. Si informa, altresì, che la norma non ha ricevuto attuazione non essendo stata adottata la necessaria variazione del bilancio per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione conseguito. Per la relazione tecnico-finanziaria si rinvia alla cartella". **Non** avendo ritenuto **esaustive le precisazioni sopra riportate** con la relazione di deferimento, si è chiesto alla Regione di fornire ulteriori chiarimenti, tenuto altresì conto delle ulteriori criticità emerse in ordine alle modalità di copertura. Infatti, la relazione finanziaria allegata

alla proposta di legge faceva riferimento ad una generica copertura a valere sulle risorse di bilancio del consiglio regionale 2021- 2023, nell'ambito della Missione 20, programma 1 titolo 1, poi a seguito di successivi emendamenti la previsione è stata modificata prevedendo in luogo del fondo di riserva per spese impreviste (Missione 20, programma 1) il richiamo alla Missione 20, programma 3 ma senza altra specificazione, sino a giungere al testo normativo approvato che fa, invece, riferimento all'applicazione dell'avanzo di amministrazione. La Regione con la nota di riscontro ha preliminarmente osservato che la "previsione dell'istituzione di una giornata celebrativa è stata considerata rientrante tra le prerogative proprie di un organo rappresentativo quale è il Consiglio regionale, cui spetta, si ritiene, la funzione di rappresentanza istituzionale della comunità regionale (art. 26 dello Statuto) in quanto Assemblea elettiva. Pertanto in tal senso il legislatore ha ritenuto di poter sostenere in maniera qualificata l'adozione di una tale iniziativa". Tuttavia, il Consiglio regionale ha poi soggiunto di condividere le perplessità manifestate dalla sezione in ordine alle modalità di copertura e di aver quindi già calendarizzato l'abrogazione della legge in esame confermando comunque che la stessa non ha trovato applicazione. **In disparte le considerazioni in ordine all'accertamento sistematico di avanzo "libero" da parte del Consiglio regionale - quale indice sintomatico di un probabile sovradimensionamento delle risorse trasferite - sulle quali si tornerà nella opportuna sede del giudizio di parificazione del rendiconto, per quanto concerne nello specifico la legge in esame, il Collegio condivide quanto già osservato in sede di relazione di deferimento dai magistrati istruttori quanto alla necessaria coerenza tra impiego delle risorse della Regione e spese per iniziative di politica pubblica connesse, come nel caso di specie, ad interventi a sostegno dell'infanzia, rientranti chiaramente nelle competenze della Regione, tenuto conto che nel riparto di funzioni tra il Consiglio regionale e la Giunta regionale, come emerge, peraltro, dallo Statuto regionale, al primo è demandato l'esercizio della potestà legislativa e la formulazione di proposte di legge (v. art. 26) mentre al secondo, quale organo esecutivo della Regione, compete l'attuazione delle politiche pubbliche (artt. 46,47,50), di guisa che è sul bilancio della Regione Campania che deve ricadere il finanziamento di tali iniziative. Al bilancio dell'Assemblea legislativa è affidato, invece, il compito di garantire l'autonomia contabile del Consiglio stesso in conformità alle previsioni costituzionali e all'art. 67 del D.lgs 118/2011. A sostegno di tale ricostruzione militano anche le previsioni della L.R. n. 12/2006 avente ad oggetto "Disposizioni in materia di Amministrazione e Contabilità del Consiglio Regionale della Campania" che, nel definire il proprio ambito applicativo, puntualizza che il proprio articolato è diretto a definire le norme per la gestione delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento del Consiglio stesso, in armonia con la legge regionale 30 aprile 2002 n. 7 [oggi L.R. 37/2017] (Cfr., sul punto, deliberazione n. 6/SRCTOS/2024/RQ e deliberazione 185/SRCABR/2024/RQ).**

La risposta del Consiglio regionale, peraltro, rileva il Collegio, desta ulteriori perplessità nella parte in cui precisa che *“la norma non ha ricevuto attuazione non essendo stata adottata la necessaria variazione del bilancio per l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione conseguito”*. Infatti, la copertura delle leggi che comportano nuove spese deve essere contestuale e non può essere affidata ad eventuali e successivi provvedimenti (v. art. 81 Cost.), inoltre, poichè la spesa incide sul bilancio del Consiglio regionale, che rappresenta un documento contabile rientrante nell'esclusiva autonomia di tale Organo ed approvato con un atto diverso dalla legge, eventuali variazioni devono essere apportate esclusivamente con atti di pari rango, senza eventuali *“impatti indiretti”* da altre fonti, anche nell'ipotesi di proposte di iniziativa consiliare.

7.5 La Legge regionale n. 5 del 26 aprile 2023

La Legge regionale n. 5 ha ad oggetto le *“Disposizioni per la prevenzione del maltrattamento sui minori”* volte ad introdurre misure sistemiche per la prevenzione dei maltrattamenti dei minori e per la protezione e cura tempestive delle vittime. L'art. 2 affida alla Giunta regionale il compito di redigere un programma di interventi di prevenzione, nonché di formazione specifica attraverso le Università con esperti del settore, del personale e degli operatori dei settori sociosanitario, scolastico e del terzo settore. I successivi artt. 3, 4 e 5 declinano, rispettivamente, gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria. L'art. 6 prevede interventi a carico della Regione per la promozione dell'affidamento familiare. L'art. 7 istituisce una cabina di regia, per favorire la piena integrazione delle politiche regionali a sostegno dei destinatari previsti all'articolo 1 ed assicurare la più ampia condivisione di obiettivi, interventi ed azioni. La partecipazione alla cabina di regia è a titolo gratuito e *“non comporta, in ogni caso, indennità aggiuntive o rimborsi spese”*, il supporto da parte della struttura amministrativa regionale competente non determina ai sensi del comma 6, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. L'art. 8 prevede le disposizioni finanziarie. La norma precisa che *“agli oneri previsti dalla presente legge si provvede mediante l'istituzione del Fondo regionale per la prevenzione del maltrattamento dei minori, la cui dotazione è stabilita in euro 500.000,00 mediante prelievo dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1, e contestuale incremento di pari importo della Missione 12, Programma 1, Titolo 1, per ciascun esercizio del bilancio di previsione 2023/2025”*. Il comma 2 stabilisce che *“per gli interventi previsti dagli articoli 3 e 6 si provvede mediante dotazione finanziaria di euro 500.000,00 mediante prelievo dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1, e contestuale incremento di pari importo della Missione 15, Programma 3, Titolo 1, per ciascun esercizio del bilancio di previsione 2023/2025”*. Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 5/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
Art.8	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
Art. 3 e art. 6	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
2024								
Art.8	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
Art. 3 e art. 6	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
2025								
Art.8	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
Art. 3 e art. 6	SI	€ 500.000,00	€ 500.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 3.000.000,00	€ 3.000.000,00					

Tabella n. 7 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 5/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

Analogamente a quanto avvenuto per le leggi nn. 2 e 3, anche per la legge in esame, la relazione illustrativa individuava nei fondi di riserva di cui alla Missione 20, programma 1, Titolo I, le risorse da impiegare per la copertura degli oneri finanziari. La Regione, su tale aspetto, come già precisato *supra*, ha chiarito di aver impiegato i fondi speciali ex art. 49 confermandone la capienza, valgono, pertanto, su tale aspetto le considerazioni già formulate in precedenza in ordine alle Leggi nn. 2 e 3. Quanto ai parametri di quantificazione, la relazione finanziaria, così come emendata a seguito dell'esame in Commissione e trasmessa dalla Regione in riscontro agli incumbenti istruttori, specifica che *“l'ammontare delle risorse finanziarie stanziato per il finanziamento della presente proposta, è stato determinato in base ai livelli retributivi stabiliti dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro dei comparti a cui appartengono i dipendenti dei diversi Enti coinvolti e gli esperti del settore impiegati nella realizzazione delle iniziative previste”*. **A tal riguardo, il Collegio rileva che la riferita individuazione dei parametri di quantificazione appare estremamente generica, per la difficoltà di individuare, anche solo per *relationem*, i CCNL impiegati come riferimento per la quantificazione, tenuto conto del fatto che potrebbero essere coinvolti anche enti privati e del terzo settore. Analoga**

incertezza si registra in ordine all'inquadramento del personale e alle ore di impiego dello stesso. L'evidenziata incertezza in ordine ai criteri di calcolo impiegati preclude ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse impiegate a copertura.

7.6 La legge regionale n. 6 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 6 ha introdotto modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle comunità montane), per l'inclusione dei Comuni di Paduli (BN) e Sant'Arcangelo Trimonte (BN) nella Comunità montana Fortore".

Nel corso dell'istruttoria si è chiesto alla Regione di trasmettere la Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria, redatta secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis dell'art. 17 della legge n. 196/2009, contenenti i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, con l'indicazione delle risorse eventualmente già disponibili nel bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite. In particolare, si è chiesto di fornire evidenza delle ragioni di opportunità valutate in ordine agli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni normative, che prevedono la copertura di oneri nuovi o maggiori a valere sugli stanziamenti di bilancio in essere, in rapporto alle risorse disponibili. A tal riguardo, la Regione ha dato riscontro limitandosi a trasmettere la documentazione mancante. Dalla lettura della relazione finanziaria integrata in occasione dell'esame in Commissione bilancio, emerge una più precisa motivazione dell'invarianza finanziaria. La Regione, infatti, ha precisato che l'assenza di oneri finanziari, diretti o indiretti, a carico del bilancio regionale, si evince chiaramente dalla lettura delle disposizioni normative della materia. In particolare, l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 ha previsto, tra l'altro, che a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane previsto dall'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane. (...); inoltre, ai sensi dell'articolo 19, comma 5, della legge regionale 7 dicembre 2010, n. 16: "Le risorse di cui al comma 4 dell'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421), attribuite dallo Stato alle comunità montane antecedentemente alla data di entrata in vigore dell'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), sono trasferite alle stesse comunità montane dalla regione Campania". Con Delibera n. 264 del 01/06/2022, la Giunta Regionale ha approvato i criteri di riparto delle risorse ordinarie 2022, unitamente al piano di riparto delle stesse risorse per l'anno 2022 ai fini dell'attribuzione alle Comunità Montane della Regione. Nel succitato provvedimento è stata accolta la proposta avanzata dall'UNCCEM Campania (Unione Nazionale

Comuni Comunità Enti Montani) di approvazione dei criteri di riparto delle risorse ordinarie per l'annualità 2022, in funzione proporzionale diretta al 100% delle spese di personale ed al 51,7% circa delle altre spese fisse e incomprimibili, che ciascun Ente è tenuto a sostenere nell'anno 2022, unitamente al piano di riparto delle stesse risorse per l'anno 2022 nella misura e secondo gli importi indicati nell'ultima colonna della Tabella allegata al provvedimento. Sulla base dei criteri adottati per l'anno 2022, ha riferito la Regione *“nelle more dell'approvazione dei criteri e del piano di riparto relativi all'annualità 2023, si evince chiaramente che, l'ingresso di nuovi comuni all'interno di Comunità Montane già costituite, non determina un incremento del contributo a carico della Regione, in quanto l'estensione del territorio e la consistenza della popolazione, non costituiscono più criteri per la determinazione del contributo, come invece previsto in passato dall'art.24 L.R. 12/2008, e dall'art.18 L.R. 17/1998”*. Nel prendere atto delle controdeduzioni della Regione, il Collegio richiama l'attenzione dell'Amministrazione al rafforzamento del ruolo che la clausola di cd. neutralità o di invarianza finanziaria” hanno assunto nella tecnica normativa richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Infatti, che il comma 6 bis dell'art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato ad opera dell'art. 3 della L. 163/2016 prevede che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*. **Devono, quindi, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse sentenze affermato che “non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa”** (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). In tema di clausole di neutralità, inoltre, la Corte dei conti ha sempre evidenziato la necessità di indicare l'entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria.

7.7 La legge regionale n. 7 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 7 disciplina la *“Rete regionale per la conservazione e il monitoraggio delle tartarughe marine e dei cetacei della Regione Campania”*, l’art. 2 prevede come obiettivi, tra gli altri, la definizione dei requisiti strutturali organizzativi e strumentali che le strutture di soccorso, riabilitazione e terapia devono possedere per essere riconosciute di interesse regionale, la promozione di attività di monitoraggio sullo stato di conservazione delle popolazioni di tartarughe marine e di cetacei e sullo stato qualitativo dell’ambiente marino e dei loro habitat; la promozione di attività di ricerca e di conservazione delle specie finalizzate all’individuazione delle aree critiche per la loro salvaguardia e alla mitigazione del conflitto con le attività antropiche; la promozione delle attività diagnostiche dell’Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno sullo stato di salute e sulle cause di morte delle tartarughe marine e dei cetacei; il potenziamento delle banche dati telematiche regionali dedicate ai ritrovamenti delle tartarughe marine e dei cetacei in collegamento con le banche dati e le reti nazionali, migliorando e perfezionando la raccolta dati e il successivo invio; e ancora la formazione personale qualificato da coinvolgere nelle diverse attività intraprese dalla Rete regionale.

La Rete regionale è costituita dal Nucleo regionale di coordinamento, composto dal direttore generale per le Politiche agricole, alimentari e forestali, o da un suo delegato, dal direttore generale Difesa del suolo e ecosistema, o da un suo delegato, e dal direttore generale Tutela salute e coordinamento del sistema sanitario, o da un suo delegato (art. 4 comma 1). Il successivo art. 5 definisce i compiti del Nucleo regionale di coordinamento, mentre l’art. 6 delinea i compiti del Tavolo di indirizzo e coordinamento consistenti, tra l’altro, nella redazione di un regolamento per il funzionamento della rete regionale, nella predisposizione delle procedure operative di intervento nonché del piano di azione operativo relativo alle attività che la rete regionale intende condurre, le modalità, i costi e le priorità necessarie per il funzionamento della rete.

L’art.9 prevede che agli oneri derivanti dall’applicazione della presente legge, pari a euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2023 e 2024, si provvede mediante prelevamento dalla Missione 20 (Fondi di riserva), Programma 03, Titolo 1, ed incremento della medesima somma, della Missione 9, Programma 05, Titolo 1, sul bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2023-2025.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

l.r. n. 7/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura		Rinvio al bilancio	Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate			
2023								
l.r. n. 7/2023	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00					
2024								
l.r. n. 7/2023	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 100.000,00	€ 100.000,00					

Tabella n. 8 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 7/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

Per quanto concerne l'individuazione delle fonti di copertura, nella nota istruttoria si è chiesto di riferire in ordine ai fondi impiegati e alla loro capienza anche in questo caso, in sede di riscontro, la Regione ha precisato di aver impiegato il prelevamento dal fondo speciale ex art 49 e che lo stesso fosse capiente. **In ragione di ciò, il Collegio rinvia a quanto già osservato *supra* con riferimento alle leggi 2, 3 e 5, in ordine all'ambiguità della terminologia impiegata, in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all'impiego delle risorse pubbliche.**

Quanto ai criteri di quantificazione, l'esame della relazione finanziaria trasmessa ha dimostrato l'impiego di parametri oggettivi per la definizione degli oneri relativi alle attività di monitoraggio delle nidificazioni, consistenti nella previsione di 3 borse di studio il cui ammontare è stato "calcolato utilizzando come riferimento il "Regolamento Borse per la Ricerca della Stazione Zoologica Anton Dohrn, Istituto Nazionale di Biologia, Ecologia e Biotecnologie Marine (Approvato con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 57 del 18/05/2020) ed ammonta a € 7.085 onnicomprensivo (include tutti gli oneri a carico dell'Ente erogante), per una spesa totale per i 3 contratti pari a € 21.255,00 annui.

Per la logistica degli operatori e i loro spostamenti quotidiani è stata considerata una distanza media giornaliera di 20 km per il trasferimento A/R campo base-sito di monitoraggio, percorsa 7 volte a settimana per 12 settimane complessive, utilizzando un valore medio di rimborso chilometrico per auto in produzione di media cilindrata pari a € 0.50/km (servizi online/costi chilometrici), per una spesa totale pari a € 2.520, 00 annui".

Per quanto attiene, tuttavia, all'acquisto di materiali di consumo per gli operatori e volontari e per le attività di sensibilizzazione, il Collegio rileva che la relazione finanziaria pur quantificando gli oneri non indica i parametri impiegati per il calcolo, precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse. Infine, con specifico riferimento alla

previsione di cui all'art. 7 di riconoscimento di contributi per i centri di primo soccorso dalla relazione finanziaria, come pure dalla norma finanziaria, non emerge alcuna valutazione in termini di quantificazione dell'onere derivante dalla concessione di tali contributi.

7.8 La legge regionale n. 8 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 8 prevede il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell'art. 73 comma 1 lett. a) del D. Lgs 118/2011 ss.mm.ii. per l'importo di euro 11.262,67 e relativo alla condanna dell'Amministrazione per la mancata monetizzazione di ferie non godute da un dirigente del Consiglio regionale.

L'articolo 2 rubricato "norma finanziaria" prevede la copertura in termini di "competenza e cassa, con le somme già disponibili di euro 9.035,67, a valere sullo stanziamento della Missione 1, Programma 3, Titolo 1, Macroaggregato 101, piano dei conti finanziario 1.01.01.01.002 e di euro 2.227,00, per il pagamento delle spese legali dovute alla soccombenza in giudizio da parte dell'Ente, a valere sullo stanziamento della Missione 1, Programma 11, Titolo 1, Macroaggregato 103 del bilancio di previsione assestato 2023/2025 - esercizio 2023".

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.r. n. 8/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
Art.1	SI	€ 9.035,67				€ 9.035,67		
Spese legali di soccombenza	SI	€ 2.227,00				€ 2.227,00		
Totale		€ 11.262,67				€ 11.262,67		

Tabella n. 9 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 8/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

Con la nota istruttoria più volte richiamata, si è chiesto innanzitutto "di relazionare in ordine agli atti e ai provvedimenti amministrativi fondanti il riconoscimento medesimo, e di indicare le D.G.R. recanti proposte di legge di riconoscimento "per silenzio" di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive" e di trasmettere per ciascuno dei debiti riconosciuti con legge regionale, il relativo parere del Collegio dei revisori".

In particolare, la Giunta Regionale con nota prot. n. 4354/2024 ha rappresentato che “nell’esercizio 2023 ha provveduto ad adottare 153 deliberazioni per il riconoscimento della legittimità dei Debiti Fuori Bilancio ai sensi dell’art. 11 bis della L.R. n. 37/2017 per un ammontare complessivo di Euro 30.910.044,30, il cui dettaglio è contenuto nell’Allegato alla Relazione n. 4”, mentre con nota prot. n. 4349/2024, in ordine alla mancata tempestività del riconoscimento del debito fuori bilancio nel medesimo esercizio in cui è originato il titolo del debito che il Consiglio ha dichiarato che “ha già provveduto in successivi provvedimenti della stessa natura alla correzione della tecnica di imputazione per debiti la cui procedura è stata avviata ma non conclusa nello stesso esercizio finanziario”. Il Collegio prende atto del riscontro della Regione, sebbene richiama l’attenzione, come per lo scorso esercizio, sulla circostanza che l’impiego sistematico della procedura semplificata apra al rischio di un’elusione del controllo da parte dell’Assemblea legislativa sull’attività della maggioranza (v. deliberazione SRC Campania n. 210/2023 § 5).

A tal riguardo la Regione ha quindi trasmesso il fascicolo delle due uniche leggi con le quali ha riconosciuto i debiti fuori bilancio, contenenti la documentazione afferente al procedimento; con riferimento al ruolo dei revisori ha riferito che *“le delibere dell’Ufficio di Presidenza relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio vengono trasmesse anche al Collegio dei revisori dei conti ai fini dell’esercizio della funzione di vigilanza e controllo proprie dell’Organo”*.

Dall’esame della documentazione trasmessa in riscontro agli incumbenti istruttori, è emerso che la proposta di riconoscimento formulata da parte dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, adottata il 14 dicembre 2022 con deliberazione n. 120, e analogamente il risultante testo di proposta n. registro generale 278 del 9 gennaio 2023, prevedono l’imputazione della spesa per la somma di euro 9.035,67 sul capitolo 4013 di cui alla Missione 1, Programma 3, Titolo 1, macro aggregato 101, e della somma di euro 2.227,00 sul capitolo 6211 “Spese legali per contenzioso” di cui alla Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macro aggregato 103, del Bilancio di previsione assestato 2022/2024 - Esercizio 2022.

La legge, invece, essendo stata approvata in data 26 aprile 2023, ha previsto l’imputazione sul bilancio di previsione assestato 2023/2025 - esercizio 2023, fermi i medesimi codici di bilancio. **Tale diversa imputazione non pare sia stata frutto di un espresso emendamento posto che l’unico emendamento proposto si riferisce ad un errore materiale nella indicazione dell’importo. Peraltro, si evidenzia che l’art. 2 della norma in esame imputa la copertura al bilancio di previsione assestato 2023/2025 .**

Tale circostanza suscita particolare perplessità posto che il Consiglio regionale ha approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 165 del 31 luglio 2023 l'assestamento del proprio bilancio e la Regione ha approvato l'assestamento di bilancio con la L. 15 del 18 luglio 2023. Si osserva altresì che il riconoscimento del debito e la sua copertura devono intervenire tempestivamente, nel medesimo esercizio in cui si è originato il titolo di debito extra bilancio. Come stigmatizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2023 e successivamente ribadito con la coeva sentenza n. 81, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio *"le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti"* a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta (Corte costituzionale sentenze nn. 51 e 81 del 2023). Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile (sentenze nn. 226, 156 e 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili (Cfr. sul punto, Deliberazione n. 220/SRCMOL/2023/RQ) Principi ribaditi dalla Consulta anche nella successiva sentenza n. 81 del 2023. Infine, in ordine alla tecnica di copertura adoperata, che si sostanzia nell'impiego a copertura di risorse relative a stanziamenti di bilancio già esistenti, ma di cui non è dato conoscere la destinazione né la capienza, il Collegio rileva un'evidente carenza di trasparenza cui si sarebbe dovuto far fronte mediante una più accurata relazione tecnico - finanziaria (v. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2023).

7.9 La Legge regionale n. 9 del 18 aprile 2023

La Legge regionale n. 9 prevede il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell'art. 73 comma 1 lett. a) del D. Lgs 118/2011 ss.mm.ii. per l'importo di euro 19.403,75 su proposta dell'Ufficio di Presidenza, giusta deliberazione n. 128 del 22 febbraio 2023. Il debito si è originato dalla sentenza di condanna al risarcimento del danno per perdita di chance lavorativa per aver partecipato alla procedura di interpello per l'affidamento degli incarichi dirigenziali vacanti per determinate unità dirigenziali, di cui alla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 3 del 4.11.2020 e *"avendo fatto pervenire la propria manifestazione di interesse, aveva ottenuto in assegnazione, con delibera n. 10 del 28.12.2020 e con decreto n. 44 del 30.12.2020, l'Unità Dirigenziale denominata - Gestione degli Uffici di diretta collaborazione e supporto, assistenza ai Gruppi consiliari e Status dei Consiglieri - per la quale non aveva manifestato interesse"* (v. deliberazione UdP n. 128 del 22 febbraio 2023).

All'art. 2 della Legge in esame è indicata la copertura finanziaria della spesa complessiva di euro 19.403,75, che risulta a carico degli stanziamenti della missione 1 programma 11, titolo 1, macro aggregato 110, per la somma di euro 13.916,72, e della Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macro aggregato 103 per la somma di euro 5.487,03 per il pagamento delle spese legali dovute alla soccombenza in giudizio da parte dell'Ente, del Bilancio 2023/2025 – Esercizio 2023.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

l.r. n. 9/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
Art.1	SI	€ 13.916,72				€ 13.916,72		
Spese legali di soccombenza	SI	€ 5.487,03				€ 5.487,03		
Totale		€ 19.403,75				€ 19.403,75		

Tabella n. 10 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 9/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

Valgono le medesime considerazioni già espresse in relazione alla precedente legge n. 8 quanto in particolare alla necessità di assicurare un più elevato grado di chiarezza e trasparenza nella indicazione delle risorse da impiegare a copertura, in particolare, sul versante della disponibilità, destinazione e capienza degli stanziamenti.

7.10 La legge regionale n. 10 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 10 reca la disciplina per la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali e per favorire la costituzione di associazioni fondiarie, quali strumenti per il miglioramento dei fondi e per la ricostituzione di unità di coltivazione produttive ed economicamente sostenibili, in grado di favorire l'occupazione, la costituzione di nuove attività produttive ed il consolidamento di quelle esistenti con particolare riferimento ai giovani imprenditori. La norma mira a promuovere lo sviluppo delle attività agro-silvo-pastorali e forestali attraverso il razionale utilizzo del suolo agricolo e forestale ed il recupero produttivo delle proprietà fondiarie frammentate e dei terreni agricoli e forestali incolti o abbandonati. A tal fine, l'art. 6 prevede la segnalazione ai Comuni, alle Comunità montane o alle Unioni di comuni i terreni oggetto di infestazioni parassitarie o di fitopatie per l'inserimento nell'elenco dei terreni incolti o abbandonati assegnabili. Nel predetto elenco, a

norma del successivo art. 7 sono inseriti, altresì, i terreni siti in aree a rischio idrogeologico o di incendio, per i quali non sono state adottate le misure obbligatorie di prevenzione e mitigazione dei rischi.

L'art. 8 assegna ai Comuni specifiche funzioni di promozione tra i cittadini delle associazioni fondiarie, a fronte delle quali la Regione *“può prevedere un contributo in favore dei comuni nella misura stabilita dalla deliberazione della G.R. L'art. 9, invece, delega espressamente ai comuni le funzioni di assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate di cui all'articolo 5 della legge 440/1978 da svolgersi in conformità alle indicazioni di cui al comma 2 del medesimo articolo 9”*.

L'art. 10 prevede la possibilità di erogare finanziamenti regionali alle associazioni fondiarie legalmente riconosciute e segnatamente: *“a) 600,00 euro per ettaro di superficie lorda per la redazione del piano di gestione dei terreni conferiti dai soci o assegnati ai sensi della legge 440/1978 e per la realizzazione dei miglioramenti fondiari necessari; b) contributi fino all'ottanta per cento per la copertura delle spese sostenute per l'animazione territoriale, le competenze professionali e la costituzione dell'associazione fondiaria, fino a un limite massimo di 4.000,00 euro”*.

Il comma 3 prevede poi, l'erogazione in favore degli aderenti ad un'associazione fondiaria legalmente costituita, di un contributo *una tantum* pari ad euro 500,00 per ogni ettaro conferito di superficie utilizzabile, a condizione che il conferimento sia di durata non inferiore ad anni quindici.

L'art. 13 reca la disciplina finanziaria prevedendo che *“agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, quantificati per l'esercizio finanziario 2023 in euro 47.000,00, per l'esercizio finanziario 2024 in euro 148.000,00 e per l'esercizio finanziario 2025 in euro 182.000,00, si provvede per ciascuno degli anni 2023, 2024 e 2025, mediante prelevamento dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1 e contestuale incremento della medesima somma della Missione 16, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2023-2025 della Regione Campania”*.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

l.r. n. 10/2023	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
l.r. n. 10/2023	SI	€ 47.000,00	€ 47.000,00					
2024								
l.r. n. 10/2023	SI	€ 148.000,00	€ 148.000,00					
2025								
l.r. n. 10/2024	SI	€ 182.000,00	€ 182.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 377.000,00	€ 377.000,00					

Tabella n. 11 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 10/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

Su espressa richiesta istruttoria, la Regione ha trasmesso il fascicolo relativo all'iter legislativo. Dall'esame della **relazione finanziaria alla proposta di legge** sono emerse diverse criticità sia per la **valutazione solo parziale degli oneri finanziari**, anche potenzialmente discendenti dalla norma in esame, che per l'assenza di indicazione dei parametri di calcolo impiegati nella definizione degli oneri finanziari discendenti dall'articolato normativo. Il Collegio rileva, come già osservato per altri provvedimenti il contenuto non esaustivo della relazione finanziaria per consentire la verifica della congruità della quantificazione e dunque l'adeguatezza dei mezzi previsti dal Legislatore regionale. Quanto agli oneri che potrebbero derivare per la finanza delle Amministrazioni locali, il Collegio osserva che la norma finanziaria non prende assolutamente in considerazione gli oneri che potrebbero discendere dall'art. 8 che ha affidato ai Comuni la promozione dell'adesione alle associazioni fondiarie e dall'art. 9 che ha espressamente delegato ai Comuni le funzioni di assegnazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate di cui all'articolo 5 della legge 440/1978. Tale circostanza si pone in contrasto con la previsione di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge 196 del 2009 esplicitamente prevede: *"ai 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 prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite"* (v. sul punto deliberazione n. 166/SRCABR/2023/RQ).

7.11 La legge regionale n. 11 del 26 aprile 2023

La legge regionale n. 11 mira ad introdurre *“disposizioni urgenti di adeguamento normativo”*. Dalla lettura della relazione illustrativa emerge che il disegno di legge era diretto all’adeguamento di alcune disposizioni normative regionali al fine di assolvere agli impegni conseguenti alle interlocuzioni intercorse con i Ministeri competenti in sede di esame governativo della legge regionale 29 dicembre 2022, n. 18 (Legge di stabilità regionale 2023) ovvero per chiarirne la portata applicativa.

In particolare, nella richiamata relazione illustrativa si fa presente che all’articolo 1, con riferimento alla disciplina di contrasto alla dispersione scolastica, alla povertà educativa e al disagio minorile, si intende adempiere gli impegni assunti alle modifiche normative della L. R. 29 dicembre 2022, n. 18 ad esito delle interlocuzioni intervenute con il Ministero dell’Istruzione e del Merito, precisando che i dati sull’evasione scolastica che la Regione intende acquisire, ai sensi dell’articolo 2, comma 2 della legge regionale richiamata, sono in forma aggregata.

L’articolo 2 è diretto ad apportare modifiche all’articolo 3 della legge regionale 2 dicembre 2015, n. 15 (Riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell’Ente Idrico Campano) per superare dubbi sull’ambito applicativo della disciplina campana e sulla potenziale interferenza con le competenze della Regione Puglia, che acquisisce risorse idriche site sul territorio della Regione Campania. In particolare, si interviene sul testo, introdotto con l’articolo 62 della legge regionale n.18/2022, precisando che la Regione Campania esercita le competenze in materia tariffaria relativamente alle tariffe all'ingrosso per la parte relativa esclusivamente all'approvvigionamento idrico dell’utenza campana e che sono considerate infrastrutture strategiche regionali, quelle della *“grande adduzione primaria di interesse regionale [...] dedicate esclusivamente alla popolazione ed alle attività economiche insistenti sul territorio della Regione Campania”*.

Contrariamente a quanto affermato nella nota di riscontro dalla Regione, la legge in esame introduce anche ulteriori e puntuali modifiche alla preesistente legislazione regionale intervenendo anche sulla legge regionale 25 febbraio 2003, n.4 recante le *“Nuove norme in materia di bonifica integrale”*, sulla Legge di stabilità regionale 18 gennaio 2016, n. 1, sulla legge regionale 7 agosto 2019, n. 16 recante le *“Norme per l'efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni”*, sulla legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28 avente ad oggetto *“Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale”*; sulla Legge regionale 22 aprile 2003, n. 8 afferente alla *“Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA”*; sulla Legge regionale 26 aprile 2023, n. 2 relativa alla *“Promozione della diffusione dell’impegno civico e politico nei cittadini campani”*; sulla legge regionale 26 aprile 2023, n. 3 recante

“Disposizioni per la conoscenza, il sostegno e la valorizzazione della creatività urbana street art, writing e muralismo”; sulla legge regionale 26 aprile 2023, n. 4 avente ad oggetto l’“Istituzione della Giornata regionale del figlio”; sulla Legge regionale 24 novembre 2001, n. 17 recante la “Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere”; sulla legge regionale 5 agosto 1972, n. 6 sul “Funzionamento dei Gruppi consiliari”; sulla Legge regionale 18 maggio 2016, n. 12 avente ad oggetto le “Misure per potenziare e rendere effettivo il diritto allo studio universitario”; sulla legge regionale 10 maggio 2001, n. 5 recante la “Disciplina dell’attività di Bed e Breakfast”; sulla Legge regionale 24 luglio 2006, n. 18 relativa all’“Istituzione dell’Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale ed Osservatorio regionale sulla detenzione”; sulla legge regionale 24 giugno 2020, n. 16 (Misure a sostegno dell’agricoltura di qualità e del patrimonio agro-alimentare nel settore della produzione di birra agricola e artigianale”. **Come già evidenziato nella nota istruttoria, non è presente nel testo normativo alcuna norma relativa alla disciplina degli effetti finanziari.**

Invero, solo dalla lettura della relazione finanziaria ed illustrativa, peraltro relativa alla proposta normativa originaria che come evidenziato aveva ad oggetto le sole modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2022, n. 18 e alla regionale 2 dicembre 2015, n. 15, emerge che ad avviso dei proponenti la legge in esame “non introduce nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale in quanto reca modifiche ordinamentali di disposizioni puntuali la cui copertura incontra soddisfazione nelle risorse destinate all’attuazione delle leggi regionali oggetto dell’intervento normativo” . A tal proposito, come peraltro evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 8/2021/INPR, le clausole di invarianza devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi. Nel caso di specie, invece, non solo la norma è completamente sprovvista di una espressa disposizione sull’impatto finanziario, per quanto nella relazione finanziaria è assente qualsiasi elemento utile a comprovarne la dedotta invarianza, in evidente contrasto con le previsioni di cui al comma 6 bis dell’art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall’art. 3 della L. 163/2016. La norma, infatti, prevede che “per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria” . La modifica introdotta rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell’effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi.

Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse sentenze affermato che non “*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere. La mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

In altri termini, la mera declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il carattere finanziariamente neutrale della legge.

Il legislatore regionale, quindi, è tenuto alla redazione della relazione tecnica tanto nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio - dovendo in questa ipotesi, comunque, indicare l’entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (in tal senso, si veda Corte cost., sentenza n. 226 del 2021) - quanto nel caso in cui la norma non presenti effetti finanziari dichiarati. La neutralità finanziaria deve emergere da dati credibili, argomentati e verificabili, 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” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR) e non risolversi in una dichiarazione apodittica connotata di sostanziale genericità al punto da assurgere a mera clausola di stile (ex plurimis, Corte costituzionale, sentenze n. 132/2014 e n. 227/2019).

7.12 La Legge regionale n. 12 del 5 luglio 2023

La Legge regionale n. 12 prevede la ratifica dell’Intesa sottoscritta il 6 dicembre 2022 tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per l’istituzionalizzazione della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (art. 1) e la conferma da parte della Regione del proprio contributo annuale a favore del Centro interregionale studi e documentazione (CINSEDO) - già previsto in attuazione della Delibera di Giunta regionale, 25 ottobre 2002, n. 4796 - a titolo di quota associativa (art.3). Quanto alla quantificazione degli oneri e alla conseguenziale copertura finanziaria, in sede istruttoria si è chiesto di riferire in merito alla mancata quantificazione degli oneri relativi al contributo annuale previsto a titolo di quota associativa. In riscontro, la Regione ha fatto presente che il disegno di legge, che presenta carattere oneroso, è connotato da invarianza finanziaria a carico del bilancio regionale e a supporto ha trasmesso la proposta di legge munita di relazione tecnico finanziaria. **Dalla lettura della richiamata Relazione, tuttavia, non riuscendo ad**

evincersi l'ammontare del contributo "confermato" in favore del CINSEDO ma solo che il capitolo di spesa (U00524) previsto nei Bilanci gestionali, è dotato, per ciascuno degli EE.FF., di € 335.000,00 si è chiesto con la Relazione di deferimento di indicare l'importo della quota associativa annuale, i criteri di quantificazione adoperati e di trasmettere la deliberazione di G.R. da cui si sarebbe originata la previsione del contributo. Con la più volte citata nota di riscontro la Regione ha trasmesso i Decreti Dirigenziali n. 60/2023 e n. 44/2024 dai quali si evince che la quota associativa versata per il Cinsedo è pari ad euro 331.000,00 comprovando la disponibilità delle risorse trasmettendo la stampa della dotazione di competenza e cassa del capitolo di spesa CapU00524 nei 2 esercizi finanziari da cui si evince la disponibilità delle risorse attesa la somma rimasta inutilizzata a fine esercizio. Il Collegio nel prendere atto del riscontro fornito dalla Regione, rimarca tuttavia, la necessità che la relazione finanziaria contenga ogni elemento utile a consentire una migliore comprensione della morfologia giuridica degli oneri finanziari, della loro quantificazione e dell'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria. La Corte costituzionale ha più volte osservato che *"gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono 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"* (Corte cost., sentenza n. 25/2021).

Alla luce di tali considerazioni, preso atto dei chiarimenti forniti, appare opportuno richiamare l'attenzione sulla necessità di esporre in maniera più corretta e puntuale l'operazione di copertura nella parte in cui si dispone il rinvio a risorse già iscritte in bilancio. Le risorse già stanziare in bilancio, difatti, possono coprire nuove spese solo se sono state già espressamente accantonate a tale scopo, oppure se discendono da risparmi già realizzati, da riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa già disposte. Pertanto, al fine di poter utilizzare efficacemente una tecnica contabile che prevede una modalità di copertura fondata sul mero rinvio a spese già iscritte in bilancio è sempre necessaria una espressa individuazione e/o dimostrazione nella relazione tecnico finanziaria che accompagna il progetto di legge, delle risorse effettivamente presenti ed utilizzabili, nonché una specifica indicazione delle ragioni per le quali tali risorse sono disponibili e dell'assenza di altri oneri derivanti da altre leggi e già gravanti sulle risorse individuate (Cfr. deliberazione 135/SRCPIE/2024/RQ). Anche la Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2024/FRG) ha, al riguardo, sottolineato che *"Come si desume dall' art. 17 della l. n. 196/2009, non è consentita la copertura di nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio; a meno che, ai sensi del comma 1, lettera b), del medesimo articolo, non si provveda, contestualmente all'indicazione delle risorse di bilancio destinate alla copertura, a ridurre la portata delle autorizzazioni legislative di spesa sottese al dimensionamento delle disponibilità finanziarie già indicate nel bilancio*

medesimo. Il che sarà possibile sia in presenza di oneri discrezionali sia di oneri obbligatori, se la legge oggetto di riduzione sia idonea ad offrire le necessarie disponibilità finanziarie. Tale principio è stato ribadito con la sentenza 28 luglio 2022, n. 200 (al punto 7.3. del Considerato in diritto; ma anche con la citata sentenza n. 226 del 2021), nella quale la Corte costituzionale ha affermato che “non è corretto che le risorse già stanziare per spese previste in bilancio possano contenere eccedenze tali da sopportare l’ulteriore peso di altri oneri non previsti al momento della decisione di bilancio. Costituisce, infatti, principio generale che tutte le risorse stanziare in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese ivi previste (ex multis, sentenze n. 171 del 2021 e n. 209 del 2017), trattandosi per di più di spese obbligatorie per il personale, che per loro natura non sono comprimibili”.

7.13 La legge regionale n. 13 del 5 luglio 2023

La legge regionale n. 13 prevede il riconoscimento e la promozione degli ecomusei, quali istituti culturali senza scopo di lucro, pubblici o privati, che curano le attività di ricerca, conservazione e valorizzazione di un insieme di beni culturali, materiali e immateriali, rappresentativi di un determinato territorio, del suo ambiente e dei suoi stili di vita, anche con la partecipazione delle popolazioni che ne accompagnano lo sviluppo (art.2).

L’art. 7 prevede l’istituzione presso la Giunta regionale di un Comitato tecnico - scientifico con il compito di formulare proposte ed esprimere pareri in ordine al riconoscimento degli ecomusei regionali, nonché monitorarne e verificarne le attività. Il Comitato nominato con DPGR è composto da esperti indicati dalla Conferenza dei Rettori, la sua partecipazione è gratuita e “non comporta, in alcun caso, il riconoscimento di indennità o rimborsi spese”.

Il comma 5 dell’art. 7 prevede che “la struttura amministrativa regionale competente garantisce il necessario supporto organizzativo per l’espletamento delle funzioni e dei compiti del Comitato, nell’ambito delle risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi oneri per la finanza pubblica”.

L’art. 9 prevede la possibilità di attribuire agli ecomusei riconosciuti “contributi per la spesa corrente, erogati tramite avviso pubblico, al fine di sostenere la gestione, le attività di sviluppo, ricerca e valorizzazione del patrimonio posseduto”. Tali contributi sono riconosciuti secondo i criteri e gli indicatori definiti nella linee guida che la Giunta regionale deve adottare entro 90 giorni dall’entrata in vigore (art.10 comma 1 lett.c).

L’art. 12 reca le “disposizioni finanziarie” prevedendo che agli oneri derivanti dall’attuazione della presente legge, quantificati in euro 150.000,00 per ciascuna annualità 2023, 2024 e 2025 si provvede mediante prelievo dalla Missione 20, programma 3, Titolo 1 e contestuale incremento di pari importo

della Missione 5, Programma 2, titolo 1 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 13/23	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
LR n.13/23	SI	€ 150.000,00	€ 150.000,00					
2024								
LR n.13/23	SI	€ 150.000,00	€ 150.000,00					
2025								
LR n.13/23	SI	€ 150.000,00	€ 150.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 450.000,00	€ 450.000,00					

Tabella n. 12 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 13/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

In sede istruttoria, si è chiesto di fornire chiarimenti in merito allo stato dell'arte del procedimento sopra descritto, nonché sulla correttezza della quantificazione dell'onere sul bilancio regionale, che sembrerebbe impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità". Si chiedeva altresì di fornire chiarimenti, inoltre, sull'attendibilità delle valutazioni effettuate sul numero dei beneficiari e sull'ammontare previsto delle erogazioni, tenuto conto che la Relazione tecnica anche in merito a tale aspetto, precisa che *"i criteri di selezione dei beneficiari, la ripartizione della dotazione finanziaria complessiva tra gli stessi e il cronoprogramma degli interventi realizzabili saranno invece dettagliati negli appositi bandi/avvisi pubblici che la struttura amministrativa regionale deputata all'attuazione della legge provvederà ad emanare, anche a seguito dell'adozione da parte della Giunta regionale delle linee guida di cui all'articolo 10, comma 1, lettera c)".*

In riscontro la Regione ha trasmesso il fascicolo relativo all'iter legislativo e si è limitata a fornire aggiornamenti sullo stato della procedura, facendo presente che sono state elaborate le linee guida ed è stato avviato l'iter per l'approvazione con deliberazione di Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente.

Dalla documentazione trasmessa e in particolare dalla Relazione tecnica, allegata all'emendamento in Commissione bilancio, emerge che la quantificazione è stata operata

ricorrendo ad una stima parametrica rispetto a precedenti iniziative già espletate dall'Amministrazione regionale e, in modo particolare tenendo conto dell'avviso pubblico, di carattere annuale, per l'accesso ai contributi a sostegno dei musei e delle raccolte museali di ente locale e d'interesse locale.

Per l'annualità 2023, in particolare, l'avviso ha previsto un contributo massimo concedibile pari a 15.000/13.000 euro, a copertura del 70% dei costi complessivi stimati dai richiedenti". Nella relazione si precisa che l'applicazione di un analogo parametro agli ecomusei consentirebbe di coprire un fabbisogno potenziale di almeno 10 iniziative per ciascuna annualità. Tale parametro ad avviso della Commissione è ritenuto realistico in considerazione della ancora limitata diffusione di queste realtà sul territorio regionale, mentre per le annualità successive al 2025 si prevedono *"ragionevoli aumenti degli stanziamenti, anche in virtù di un auspicabile incremento delle iniziative promosse a livello territoriale"*. Infine, la relazione in esame dà atto della coerenza della proposta normativa con il bilancio di previsione del 2022-2024 come variato con la L. R. n. 29/2022 e poi successivamente riproposta.

In merito ai criteri di stima impiegati, il Collegio osserva che il fabbisogno potenziale è stato determinato utilizzando un criterio storico-fattuale, in particolare, sulla base dei dati desumibili da analoghe iniziative passate. La metodologia, pur potendo fornire utili elementi nella quantificazione degli effetti finanziari, non può essere tuttavia assunta a parametro esclusivo di analisi in quanto non tiene conto, *inter alia*, di ulteriori fattori di contesto suscettibili di incidere sulla determinazione potenziale della domanda.

7.14 La Legge regionale n. 14 del 5 luglio 2023

La Legge regionale n. 14 introduce le *"Norme in materia di turismo itinerante, garden sharing e aree di sosta caravan e autocaravan"*.

Al fine di valorizzare il proprio territorio e promuovere lo sviluppo del turismo all'aria aperta ed il patrimonio naturale, la Regione prevede l'istituzione e l'adeguamento di aree attrezzate per la sosta temporanea di camper in aree rurali per lo sviluppo di economie alternative, individuate dai Comuni singoli o associati, come previsto dai piani urbanistici comunali sprovvisti di aree adibite a campeggio (art. 1).

I Comuni, singoli o associati, in attuazione dell'articolo 1, istituiscono le aree attrezzate riservate esclusivamente alla sosta e al parcheggio di autocaravan e caravan omologati a norma delle disposizioni vigenti. Dette aree devono essere dotate dei dispositivi e delle caratteristiche elencate

al comma 2 dell'art.2. Per la realizzazione delle predette aree attrezzate la Regione concede, a decorrere dall'anno 2023, contributi in conto capitale ai Comuni, singoli o associati, nei limiti dello stanziamento annuale previsto in bilancio (art. 7). L'art. 9 contiene le previsioni finanziarie stabilendo che "1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni della presente legge, stimati in euro 50.000,00 per l'anno 2023, si provvede mediante riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20 (Fondi e accantonamenti), Programma 03 (Altri fondi), Titolo II (Spese in conto capitale) e contestuale incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 7 (Turismo) Programma 01 (Sviluppo e valorizzazione del turismo), Titolo II (Spese in conto capitale). 2. Per le annualità successive al 2023 si provvede, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con le rispettive leggi di bilancio, ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). 3. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle variazioni di bilancio che si rendono necessarie".

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 14/23	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
LR n.14/23	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00					
2024								
LR n.14/23						N.Q.		
2025								
LR n.14/23						N.Q.		

Tabella n. 13 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 14/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

In fase istruttoria si rilevava la mancata quantificazione degli oneri relativi alla realizzazione di aree attrezzate per la sosta temporanea di autocaravan e caravan per le annualità successive al 2023. Si chiedeva, quindi, di trasmettere la relazione illustrativa tecnico-finanziaria e di riferire in merito alla copertura della spesa prevista per l'erogazione dei contributi in conto capitale di cui all'art. 7.

L'Amministrazione in sede controdeduttiva ha trasmesso la relazione tecnico finanziaria, confermando che "il contributo previsto trova copertura negli stanziamenti iscritti nella Missione 7, Programma 01, Titolo II, come risulta dalla relazione tecnico-finanziaria di cui alla cartella".

La richiamata Relazione precisa che *“si stima che per la realizzazione di una area di sosta di 10-15 stalli occorran complessivamente circa € 25.000 (Fonte dell'associazione Italiana Produttori di Camper). Nella prima fase "pilota" dell'applicazione della legge si prevede la realizzazione di non meno di 30 aree di sosta nel territorio della Regione. La presente proposta prevede la concessione di contributi ai Comuni interessati nella misura massima del 50% della spesa ammissibile. Ciò considerato, il fabbisogno finanziario della presente proposta di legge è stimato in euro 375.000,00 per l'anno 2023, cui si provvede mediante riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20 "Fondi e accantonamenti", Programma 03, Titolo II e contestuale incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 7, Programma 01 "Sviluppo e valorizzazione del turismo" sul bilancio di previsione finanziaria 2023-2025”*. Invero, a seguito dell'emendamento in Commissione Bilancio, il predetto fabbisogno per l'anno 2023 veniva ridotto da euro 375.000,00 ad euro 50.000. **Nel fascicolo legislativo non è stata riscontrata la presenza della Relazione finanziaria di accompagnamento all'emendamento in contrasto con l'obbligo espresso previsto dal comma 3 dell'art. 17 della L. 196/2009 e ss.mm.ii.**

Veniva a supporto, altresì, trasmesso il parere della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie del 06.06.2023 prot. PG/2023/0287730 nel quale, dopo aver richiamato l'art. 38 e confermato la natura continuativa e non obbligatoria della spesa ne attestava *“la copertura finanziaria della proposta di bilancio 2023, tenuto conto, anche dell'algoritmo di costruzione della spesa come riportato nella relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta”*. **Si rileva, tuttavia che contrariamente a quanto osservato nel parere riportato, la relazione finanziaria non reca criteri di quantificazione chiari e predeterminati a comprova della corretta quantificazione e adeguatezza dei mezzi di copertura adoperati, a meno che “per algoritmo di costruzione della spesa” non si voglia intendere il mero richiamo a parametri, peraltro non indicati, che troverebbero la loro fonte, anch'essa sconosciuta, nell'Associazione Italiana Produttori di Camper.** A tal proposito la Corte costituzionale ha costantemente affermato 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”* (ex multis, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016).

Quanto, infine, alla cadenza temporale, in applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, la legge regionale in esame rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2024 con l'adozione delle leggi di bilancio (v. art. 9 comma 2 L.R. 14/2023), quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse. A tal riguardo, la Consulta ha precisato che nel caso in cui venga in rilievo la natura non obbligatoria della spesa prevista, *“l'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi nell'ambito degli stanziamenti delle leggi di bilancio successive, trova fondamento nell'applicazione dell'art. 38 comma 1 del D.Lgs 118/2011 e ss.mm.ii”* (v. sentenza n. 82/2023). La norma prevede infatti che *“le leggi regionali che prevedono*

spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio". Nel caso, peraltro, di spese continuative e non obbligatorie per le quali abbia trovato applicazione il rinvio della quantificazione dell'onere annuale alla legge di bilancio la loro attuazione "dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura" (v. Corte costituzionale sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).

Non da ultimo, va rilevato, altresì, che agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni della presente legge, stimati in euro 50.000,00 per l'anno 2023, si fa impiego di Fondi speciali per spese di investimento (cfr. art. 8) secondo cui "si provvede mediante riduzione degli stanziamenti iscritti nella Missione 20 (Fondi e accantonamenti), Programma 03 (Altri fondi), Titolo II (Spese in conto capitale) e contestuale incremento degli stanziamenti iscritti nella Missione 7 (Turismo) Programma 01 (Sviluppo e valorizzazione del turismo), Titolo II (Spese in conto capitale)", sebbene si prevedano interventi che non sempre appaiono sussumibili nell'ambito delle spese di investimento.

Occorre richiamare, sul punto, la disciplina di cui al comma 1 dell'art. 17 che, nel dettare l'elenco delle "modalità" attraverso le quali assicurare l'effettiva attuazione del principio di copertura, prevede utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede di approvare nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, pur "**restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo di accantonamenti destinati a particolari finalità**".

Sotto un diverso profilo, nel quadro degli interventi finanziabili, in ordine alla disposizione normativa di cui all'articolo 6 rubricata "Garden Sharing", in base alla quale "è consentito ai soggetti privati mettere a disposizione dei turisti itineranti, provvisti di mezzi mobili propri o allestimenti mobili di pernottamento, spazi all'aperto o aree verdi pertinenziali alla propria abitazione con offerta di servizi in modalità garden sharing", si pone in evidenza il disposto normativo di cui al comma 4 secondo cui si prevede che "I requisiti localizzativi, urbanistici, edilizi, tecnici ed igienico-sanitari minimi, nonché le condizioni per l'allestimento delle aree adibite a *garden sharing* sono definite dai regolamenti comunali". **Sul punto, occorre richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, nel quadro degli interventi finanziabili, sulle considerazioni espresse dalla Consulta nella recente sentenza n. 144 del 8 luglio 2021 nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge della Regione Piemonte 22 febbraio 2019, n. 5.**

7.15 La Legge regionale n. 16 del 18 luglio 2023

La Legge regionale n. 16 prevede l'istituzione del Servizio di Sociologia del territorio quale *"insieme coerente e coordinato delle attività sociologiche necessarie ai bisogni dei cittadini"*, demandando agli Ambiti territoriali competenti, la previsione nei Piani di zona in conformità alla disciplina della medesima norma regionale.

La legge reintroduce il servizio di sociologia territoriale già previsto dalla legge regionale n.13/2017 dichiarata incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 147/2018 per la violazione dell'art 81, comma 3 Cost.

A differenza della precedente, l'attuale disposizione prevede all'articolo 4 una prima fase di sperimentazione della durata di tre anni affidata ad un gruppo di lavoro composto dal direttore generale per le politiche sociali e sociosanitarie, da un dirigente della medesima direzione, nominato dal direttore generale e da dieci esperti sociologi professionisti, ex art. 4/2013. Per tale fase sperimentale è previsto per i sociologi del gruppo di lavoro una indennità omnicomprensiva lorda di 30.000,00 euro per ogni singola annualità (comma 4 dell'art. 4). Il comma 5 dell'art. 4 prevede altresì che non vi sono oneri ulteriori a carico del bilancio regionale oltre alla predetta indennità.

Il comma 6 prevede, infine, per il periodo in cui il servizio andrà a regime, che la Commissione consiliare competente, valutata l'attività svolta, predisposta dal gruppo di lavoro, adotta un atto di indirizzo alla Giunta regionale sulle modalità di implementazione del Servizio di sociologia del territorio presso gli ambiti territoriali, individuando per ogni provincia il numero complessivo di sociologi da impegnare, che la Giunta regionale valuta con proprio provvedimento.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 16/23	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
LR n.16/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
2024								
LR n.16/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
2025								
LR n.16/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 900.000,00	€ 900.000,00					

Tabella n. 14 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 16/2023 - Elaborazione SRC per la Campania

Con la nota istruttoria, sono stati richiesti chiarimenti in merito alla correttezza del procedimento di quantificazione degli oneri sul bilancio regionale, considerato che le disposizioni in esame sembrano impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità, alle valutazioni effettuate in ordine all'ammontare previsto delle erogazioni al fine di appurare l'esigenza di ulteriori interventi legislativi e di impegno di risorse economiche. Si è chiesto, infine di riferire in merito allo stato di attuazione del procedimento sopra descritto.

Con nota di riscontro prot. n. 3768 del 6/06/2024 la Regione ha trasmesso la documentazione mancante e ha riferito che allo stato attuale *“con decreto dirigenziale n. 414 del 20/05/2024, è stato approvato l'Avviso pubblico per l'acquisizione di manifestazioni di interesse da parte degli Ambiti/Consorzi regionali per l'avvio della sperimentazione del servizio, da presentare entro la data del 30/06/2024, in ottemperanza all'indirizzo formulato dalla Giunta regionale con la D.G.R. n. 709/2023 che individua, tra l'altro, in fase di prima sperimentazione, “un numero pari a 10 Ambiti da coinvolgere, da selezionare sulla base della popolazione di riferimento raggruppata per Province, allo scopo di prevedere l'istituzione di un servizio di Sociologia del Territorio ogni 500.000 abitanti, garantendone comunque l'attivazione di almeno uno in ciascuna provincia”*.

L'art. 4 recante la disciplina finanziaria, limita la quantificazione degli oneri alla sola fase di sperimentazione prevedendo, a copertura dell'onere di 300.000,00 euro, il prelievo delle risorse derivanti dai fondi speciali Missione 20, Programma 3, Titolo I con incremento della Missione 12 (Diritti sociali, politiche sociali e famiglia), Programma 7 (Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali), Titolo I (Spese correnti) per ciascuna delle annualità del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025. **Il Collegio rileva che la previsione non è tuttavia supportata da una idonea relazione tecnico finanziaria, non sono individuati i criteri di**

quantificazione impiegati per la definizione degli oneri, non sono specificati gli istituti contrattuali da attivare. In ordine a tale rilievo valgono le considerazioni espresse sopra con specifico riferimento alla centrale rilevanza della relazione tecnica finanziaria.

7.16 La legge regionale n. 17 del 18 luglio 2023

La legge regionale n. 17 istituisce il servizio di psicologia scolastica, descrivendone le finalità (art.1) essenzialmente riconducibili alla promozione della salute e benessere psicofisico di tutti gli attori scolastici (studenti, insegnanti, personale amministrativo, genitori, dirigenti) che attraverso un'azione strutturata ed integrata mira a realizzare le attività di cui al comma 2 della medesima legge. Trattandosi di un'azione integrata tra più realtà istituzionali, la legge prevede l'istituzione di una cabina di regia presso la Direzione generale regionale competente, la cui partecipazione è gratuita. Tuttavia la stessa ha tra l'altro il compito di elaborare le linee guida per l'attuazione dei servizi di psicologia scolastica individuando gli obiettivi psicoeducativi e *le risorse necessarie* e definisce le modalità di attuazione delle attività di cui all'articolo 2. L'art. 5 della norma prevede una fase di sperimentazione disponendo che *“La Giunta regionale, con propria deliberazione, sentita la Commissione consiliare competente, attiva una prima fase di sperimentazione del Servizio di psicologia scolastica, in coerenza alle finalità di cui all'articolo 1 ed al fine di agevolare la formulazione delle linee guida di cui all'articolo 4”*.

Il successivo art. 6 reca la previsione finanziaria, stabilendo l'istituzione del *“Fondo regionale per il Servizio di psicologia scolastica, la cui dotazione è stabilita in euro 300.000,00 a valere sulla Missione 4, Programma 6, Titolo 1, per ogni singola annualità del bilancio di previsione 2023/2025, previo prelievo di pari importo dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1”*.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 17/23	Oneri espresi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2023								
LR n.17/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
2024								
LR n.17/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
2025								
LR n.17/23	SI	€ 300.000,00	€ 300.000,00					
Totale triennio 23/25		€ 900.000,00	€ 900.000,00					

Tabella n. 15 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 17/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

In fase istruttoria, si è chiesto di trasmettere la relazione tecnico-finanziaria dimostrativa della correttezza del procedimento di quantificazione dell'onere previsto sul bilancio regionale e di fornire aggiornamenti in ordine allo stato dell'arte dell'operazione sopra descritta.

Con le note di riscontro sopra richiamate, la Regione ha trasmesso la documentazione richiesta e ha fatto presente che nel corso del 2023 si è limitata ad *“istituire la cabina di regia, con decreto dirigenziale n. 642 del 10/11/2023 mentre si è deciso che la fase di sperimentazione partirà dall'anno scolastico 2024-2025 con la realizzazione del servizio presso ciascuno degli istituti scolastici del territorio regionale che aderiranno e risulteranno idonei a seguito di apposita manifestazione di interesse in fase di predisposizione. Per l'implementazione e il rafforzamento di tale Servizio, la Giunta Regionale ha programmato, con DGR n. 531 del 03/09/2023 ulteriori risorse aggiuntive pari ad euro 600.000,00 a valere sul PR Campania FSE+ 2021/2027 Priorità 3 Inclusione Sociale, Obiettivo specifico ESO 4.11, Azione 3.k.7”*.

Dalla lettura della documentazione trasmessa e, in particolare, dalla sintetica relazione tecnico - finanziaria, emerge che la quantificazione degli oneri è intervenuta limitatamente all'attivazione del servizio in via sperimentale, ai sensi dell'art. 5, sebbene la legge espressamente all'art. 6 faccia riferimento “agli oneri di cui alla presente legge”, quindi ricomprendendo non solo le attività sperimentali ma tutte le altre azioni previste dalla legge; quanto ai criteri impiegati per la quantificazione nella relazione tecnica ci si limita a stabilire che si è tenuto conto “dell'impiego di 30 psicologi con costo medio di € 10.000,00 annui, localizzati nelle diverse province della Regione”. La piana lettura della norma e della relazione tecnica dimostrano, ad avviso del Collegio, l'assenza di criteri di quantificazione chiari e predeterminati a comprova della corretta quantificazione e adeguatezza dei mezzi di copertura adoperati. A tal proposito, la Corte costituzionale ha costantemente affermato 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” (*ex multis*, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016). Inoltre, la circostanza che l’incremento della dotazione disposta con DGR n. 531 del 03/09/2023 - a valere sui fondi PR Campania FSE+ 2021/2027, - sia avvenuta prima dell’abbrivio dell’attività sperimentale, essendo stata istituita solo la cabina di regia (cfr. note di riscontro della Regione), è un ulteriore indice di una non adeguata quantificazione, a monte, della spesa dell’intervento nel suo complesso.

A tal proposito, giova ricordare che con la sentenza n. 57/2023, la Consulta ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale evocata dall’Avvocatura generale dello Stato in riferimento all’art. 81, 3 c., Cost., all’art. 19, c. 1, della legge n. 196 del 2009, nonché all’art. 38, c. 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, in quanto la disposizione impugnata “... assegna alla Giunta il compito di determinare le modalità, i criteri e le priorità per l’erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell’Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato. La citata previsione, diversamente dalla norma in esame, infatti, non atteneva alla loro quantificazione, ma si riferiva solo alla individuazione di criteri distributivi, che hanno una valenza meramente astratta e non sono indicativi di un impegno immediato. L’art. 3 comma 3 della L. 17 in esame, invece, affida espressamente alla cabina di regia il compito di elaborare le linee guida “*per l’attuazione dei servizi di psicologia scolastica, individuando gli obiettivi psicoeducativi e le risorse necessarie e definire le modalità di attuazione delle attività di cui all’articolo 2*”. La norma in esame nel rinviare all’attività della cabina di regia la definizione delle risorse necessarie all’espletamento del servizio, non possiede il ragionevole grado di certezza richiesto dal precetto costituzionale di cui all’art. 81 comma 3 nella lettura fattane dalla Consulta, nonché della previsione dell’art. 9 della L.R. 37/2017.

7.17 La Legge regionale n. 18 del 18 luglio 2023

La Legge regionale n. 18 prevede l’*“adeguamento della indennità di residenza in favore dei farmacisti rurali - Legge 8 marzo 1968 n. 221”* allo scopo di garantire la capillarità dell’assistenza farmaceutica nel territorio regionale, sostenendo le farmacie rurali intese quali presidi essenziali per il benessere dei cittadini delle località con meno di 3.000 abitanti (v. art. 1). L’art. 2 declina l’importo dell’indennità in base al numero di abitanti dei comuni in cui è allocata la farmacia rurale e prevede, altresì per i comuni che gestiscono una farmacia rurale, secondo le norme del R.D. 2578 del 1925, un contributo annuo pari alla misura dell’indennità prevista per il farmacista rurale, ridotto della quota a carico del comune stesso.

L'art. 4 reca le disposizioni finanziarie stabilendo che *“Agli oneri derivanti dalla presente legge pari ad euro 1.750.000,00, per ciascuno esercizio finanziario 2024 e 2025, si provvede con le disponibilità del Fondo Sanitario Nazionale assegnate alla Regione Campania, a valere sulle risorse iscritte alla Missione 13, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 della Regione Campania”*.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.R. n. 18/23	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2024								
LR n.18/23	SI	€ 1.750.000,00				€ 1.750.000,00		
2025								
LR n.18/23	SI	€ 1.750.000,00				€ 1.750.000,00		
Totale biennio 24/25		€ 3.500.000,00				€ 3.500.000,00		

Tabella n. 16 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 18/2023 – Elaborazione SRC per la Campania

Con la più volte richiamata nota istruttoria, si è chiesto di riferire in merito ai mezzi di copertura indicati per gli oneri relativi all'adeguamento delle indennità di residenza per i farmacisti rurali e di precisare se si fosse trattato di un mero "aggiornamento" dell'indennità in relazione all'approvazione di accordi con le organizzazioni rappresentative della categoria, trasmettendo a supporto idonea documentazione, ivi incluse la Relazione illustrativa e la Relazione tecnico-finanziaria, mancanti. La Regione ha trasmesso in riscontro due note, con la prima (v. nota prot. n. 270252 del 30.05.2024) nel confermare che gli oneri per la copertura delle spese in esame sono a carico del FSN assegnate alla Campania, ha riferito che *“Il disegno di legge si pone in continuità con il “Progetto sperimentale per le farmacie rurali sussidiate” approvato con Decreto n. 47 del 28 giugno 2019 del Commissario ad Acta per l'attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del SSR campano, confermato, per il biennio 2022/2023, con la Delibera di Giunta n. 31 del 25 gennaio 2022 “Conferma progetto farmacie rurali sussidiate di cui al DCA 47 del 28/06/2019”. In particolare, FEDERFARMA Campania e SUNIFAR Campania hanno presentato, al fine della sottoscrizione di apposito accordo ai sensi dell'art.8, comma 2 del d.lgs. n.502/1992, la proposta di “Progetto Sperimentale Farmacie Rurali sussidiate”, che prevede l'offerta di servizi aggiuntivi rispetto all'attività che le stesse farmacie svolgono in maniera ordinaria, atti a garantire una più adeguata qualità prestazionale sanitaria alla popolazione sita in zone disagiate e rurali. Con il DCA n.47*

del 28/06/2019 è stato approvato il sopracitato documento “Progetto Sperimentale Farmacie Rurali sussidiate” e sono stati programmati i corrispondenti finanziamenti per gli anni 2020 e 2021, a valere sul capitolo di entrata E00166 denominato “Fondo perequativo nazionale sulla compartecipazione IVA (art.2 co.4 lett. c e art. 7 d.lgs. 18.2.2000 n. 56) correlato, tra gli altri, al capitolo di spesa U07361 denominato “DCA N.47 DEL 28.06.2019 SPERIMENTALE FARMACIE RURALI SUSSIDIATE” nel limite di euro 1.750.000,00 per ciascuna annualità.

Con la DGR n.31 del 25/01/2022 è stato rinnovato il progetto fino al 31 dicembre 2023 e sono stati programmati i corrispondenti finanziamenti per gli anni 2022 e 2023, a valere sul capitolo di entrata E00166 denominato “Fondo perequativo nazionale sulla compartecipazione IVA (art.2 co.4 lett. c e art. 7 d.lgs. 18.2.2000 n. 56) correlato, tra gli altri, al capitolo di spesa U07361 denominato “DCA N.47 DEL 28.06.2019 SPERIMENTALE FARMACIE RURALI SUSSIDIATE”, sempre nel limite di euro 1.750.000,00 per ciascuna annualità”.

A seguito del riscontro sopra riportato per estratto, con la relazione di deferimento si è chiesto tuttavia alla Regione di controdedurre in merito ad un ultimo profilo non chiarito con la prima nota di riscontro: se la previsione di un sussidio introdotto in via sperimentale e poi rinnovato di anno in anno per le farmacie rurali non integri un livello aggiuntivo di finanziamento dei LEA evidentemente precluso per le Regioni in piano di rientro. Su tale specifico profilo la Regione ha controdedotto, sia con la nota acquisita al prot. n. 4366 del 18 luglio 2024, sia nel corso dell’adunanza pubblica.

All’esito del contraddittorio è emerso che la legge in esame non ha fatto altro che istituzionalizzare un intervento introdotto con DCA n. 47 del 28 giugno 2019 al fine di adeguare l’ordinamento campano alle modifiche introdotte con il D.lgs. 153 del 2009 che all’art. 1 ha individuato nuovi servizi da erogarsi da parte delle farmacie nell’ambito del SSN oltre a prevedere all’art. 4 che la definizione delle indennità per le farmacie rurali dovesse intervenire sulla scorta dei criteri approvati a seguito della sottoscrizione dell’accordo collettivo nazionale con le associazioni di categoria, prevedendo che in assenza dell’accordo collettivo l’indennità di residenza continuasse ad essere determinata sulla base delle norme preesistenti. Peraltro, nonostante l’impiego del termine “adeguamento” delle indennità, osserva il Collegio che l’importo della stessa non ha subito incrementi rispetto all’esercizio 2022.

Per quanto attiene, infine, al profilo della quantificazione, la relazione finanziaria trasmessa soddisfa le esigenze di chiarezza nella individuazione dei parametri per la definizione degli oneri finanziari derivanti dall’articolato normativo, recando l’indicazione dei criteri di calcolo in modo schematico.

7.18 La Legge regionale n. 19 del 7 agosto 2023

La Legge regionale n. 19 reca le *“Modifiche alla Legge Regionale 26 maggio 2016, n. 14 "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare"”*.

La norma è nata dall'esigenza di adeguare la disciplina regionale sul ciclo integrato dei rifiuti al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica intervenuto con il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 e in particolare al principio di separazione a livello locale, tra le funzioni regolatorie e le funzioni di diretta gestione dei servizi (art. 6).

Nell'impianto normativo, tuttavia, sono state previste ulteriori norme non strettamente legate alle esigenze di adeguamento al nuovo codice dei servizi pubblici locali, ma comunque correlate alla tutela ambientale e della salute umana e quindi ad accrescere gli standard qualitativi del servizio pubblico. In particolare, al comma 1 è stato istituito l'Osservatorio ambientale regionale del termovalorizzatore di Acerra con lo scopo di raccogliere dati tecnici e scientifici riguardanti le caratteristiche ed il funzionamento dell'impianto, nonché quelli derivanti dal monitoraggio ambientale e sanitario, promuovendo la trasparente e documentata divulgazione delle informazioni sul funzionamento dell'impianto. La composizione, le competenze e le modalità di funzionamento sono demandate ad una successiva deliberazione di Giunta regionale mentre è precisato che la partecipazione al predetto Osservatorio deve avvenire a titolo gratuito. E' altresì implementato, all'art. 2, il sistema di monitoraggio dei livelli di inquinamento atmosferico per i Comuni sede di impianti di trattamento rifiuti affidato all'Unità di coordinamento ambientale, costituita con decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 67 del 25 maggio 2020, in attuazione della delibera di Giunta regionale n. 243 del 19 maggio 2020. L'art. 3 prevede la norma di adeguamento al D.Lgs 201/2022 con la introduzione dell'art. 26 bis nella L.R. 14 del 2016 sulla gestione del ciclo integrato dei rifiuti. Il successivo art. 4 prevede un nuovo potere sostitutivo in capo alla Regione da esercitarsi nel caso di inerzia rispetto ai nuovi adempimenti di cui al richiamato art. 26 bis.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la legge in esame è dotata della clausola di invarianza finanziaria. L'art. 5, infatti, prevede che *“all'attuazione delle disposizioni previste dalla presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a legislazione vigente e da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”*. **Analogamente a quanto già rilevato per la legge regionale n. 11/2023, anche in tal caso la neutralità finanziaria è affidata ad una generica affermazione di assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, né ulteriori dati utili a comprovare la predetta “nullità finanziaria” possono essere desunti dalla relazione tecnica trasmessa dalla Regione, che si limita a ribadire il contenuto dispositivo dell'art. 5 risolvendosi**

in una mera affermazione tautologica. La previsione si pone in evidente contrasto con il comma 6 bis dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come modificato dall'art. 3 della L. 163/2016, valgono pertanto le stesse osservazioni svolte in riferimento alla Legge 11/2023 cui si rinvia.

7.19 La legge regionale n. 20 del 16 ottobre 2023

La legge regionale n. 20 introduce alcune modifiche alla Legge regionale 18 luglio 2023 n. 17 che, come visto, ha istituito il servizio di *psicologia scolastica*.

La norma nasce dall'esigenza di adeguare il testo normativo alle osservazioni prevenute dall'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Istruzione e del Merito (cfr. nota prot. U.0109078 del 1 settembre 2023) al fine di salvaguardare le prerogative tipiche dell'autonomia scolastica ed escludere eventuali profili di illegittimità costituzionale. In un'ottica di leale collaborazione e cooperazione nei rapporti fra Stato e Regioni.

L'art. 2 prevede la clausola di invarianza precisando che *"la presente legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*.

Pur trattandosi, indubbiamente, di una norma di adeguamento ordinamentale, ciò non di meno si stigmatizza l'assenza anche nella Relazione finanziaria di elementi utili a suffragarne la neutralità, valgono, pertanto analoghe considerazioni espresse in riferimento alla Legge r. 11/2023 cui si fa rinvio.

7.20 La legge regionale n. 22 del 4 dicembre 2023

La legge regionale n. 22 recante le "Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali" è volta a recepire l'Accordo sancito in data 25 marzo 2015, ai sensi degli articoli 2, comma 1, lettera b) e 4, comma 1 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano sul documento recante "Linee guida nazionali per gli interventi assistiti con gli animali (IAA)".

Gli IAA rappresentano un elemento di sostegno per il pieno e sano sviluppo delle capacità del singolo individuo e della comunità, in particolare con riferimento alle persone con disabilità o con disagio dal punto di vista delle relazioni e della riabilitazione fisica e psichica. Ai sensi dell'art. 4

“nei progetti di IAA è garantita la presenza di una *équipe* multidisciplinare in conformità alle Linee guida composta da medici specialisti, medici veterinari, pedagogisti, psicologi, psicoterapeuti, operatori sanitari.

E' prevista, inoltre l'istituzione di una Commissione presso l'assessorato competente in materia di tutela della salute, composta oltre che dagli assessori competenti in materia di salute e politiche sociali anche da un'equipe multidisciplinare di professionisti, tra medici, professori universitari, terapisti e dirigenti scolastici. Il comma 2 dell'art. 7 prevede che la partecipazione alla predetta commissione è a titolo gratuito ed esclude la corresponsione di qualsiasi rimborso spese. Il successivo art. 8 prevede un sistema di sanzioni amministrative pecuniarie per la violazione delle norme relative all'organizzazione, abilitazione e svolgimento delle IAA e per le violazioni in materia di anagrafe, trasporto e tutela del benessere degli animali impiegati nei programmi di IAA.

Il comma 3 dell'art. 8 affida la rilevazione e contestazione degli illeciti ai servizi veterinari delle ASL, alle polizie municipali nonché agli altri soggetti di cui all'articolo 13, comma 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), riserva alla stessa Regione la competenza all'irrogazione delle sanzioni mediante ordinanze e ingiunzioni.

Il comma 5 dell'art. 8 puntualizza che la regione Campania è l'ente beneficiario dei proventi contravvenzionali delle violazioni e che le somme incassate, al netto delle spese sostenute, sono destinate al miglioramento dell'efficienza dei controlli ufficiali previsti dalla stessa legge.

L'art. 10 reca la disciplina finanziaria prevedendo che *“all'attuazione delle disposizioni previste dalla presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a legislazione vigente e da esse non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Il comma 2 quanto alle sanzioni amministrative pecuniarie previste all'articolo 8, dispone la loro allocazione in entrata al Titolo 3, Tipologia 30200 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025”*.

Con la nota istruttoria anche con riferimento a tale legge si è chiesto di riferire in merito all'effettiva invarianza della spesa, trasmettendo a supporto la relazione finanziaria da cui emergesse la concreta ponderazione dell'assenza di oneri diretti ed indiretti nascenti dal provvedimento legislativo in esame. **Dalla documentazione trasmessa in sede di riscontro e, in particolare, dalla lettura della relazione finanziaria come riformulata a seguito delle osservazioni della Direzione per le risorse finanziarie, tuttavia, non emergono elementi utili a comprovare l'effettiva assenza di oneri a carico delle pubbliche finanze.**

Il contenuto della relazione finanziaria è infatti estremamente generico, limitandosi a rimarcare il carattere *“regolamentare”* della disciplina introdotta con la Legge 22 e a ribadire che *“gli adempimenti e le attività previste sono realizzati con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili dalla*

normativa vigente, come si evince dall'articolo 4. In tal senso va letto anche l'articolo 7, comma 2, con cui si prevede che la partecipazione alla Commissione per gli IAA avviene a titolo gratuito".

Il contenuto assolutamente apodittico della relazione finanziaria appare distonico non solo con le norme di cui alla L. 196/2009 e ss.mm.ii. ma anche con l'art. 9 della L. R. 37/2017 di contabilità della stessa Regione Campania che prescrive che in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, occorre indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Invero, la piana lettura dell'articolato normativo mostra come non siano stati adeguatamente considerati gli oneri che potrebbero derivare per l'eventuale rimborso spese dei partecipanti alla Commissione regionale di cui all'art. 7, come pure non siano stati assolutamente valutati gli oneri finanziari che potrebbero derivare dall'attribuzione delle funzioni di rilevazione e contestazione degli illeciti ai servizi veterinari delle ASL, alle polizie municipali nonché agli altri soggetti di cui all'articolo 13, comma 4 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

Come già osservato *supra* per la Legge n. 10, la mancata valutazione degli impatti finanziari che una legge regionale può avere sul bilancio di altre pubbliche amministrazioni rappresenta una criticità rilevante integrando, peraltro, una violazione del comma 2 dell'art. 19 della legge 196 del 2009 e ss.mm.ii. che esplicitamente prevede: *"ai 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 prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite"*.

A corroborare la mancata valutazione di possibili oneri derivanti dalla norma in esame è il tenore letterale del comma 5 dell'art. 8 che nel riservare alla Regione la competenza ad incassare i proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni pecuniarie, pone un vincolo di destinazione in favore dei predetti controlli "al netto delle spese sostenute". Tale previsione si pone in netta contrapposizione con il successivo art. 10 che al contrario dispone la neutralità del provvedimento in esame.

Questa Sezione ha già avuto modo di precisare che l'esposizione chiara ed esaustiva delle conseguenze finanziarie delle leggi di spesa e dei mezzi per farvi fronte garantisce il rispetto del principio di trasparenza che lega i cittadini alle istituzioni democratiche.

E' pertanto fondamentale la piena rispondenza del procedimento della formazione delle leggi al principio costituzionale della copertura finanziaria degli oneri (v. deliberazione SRC Campania n. 210/2023/RQ).

8. Breve rassegna della recente giurisprudenza costituzionale in materia di copertura di leggi di spesa

Nell' annualità di riferimento della presente relazione, va segnalata la meritoria opera della giurisprudenza costituzionale che è più volte intervenuta su vari aspetti della finanza pubblica, dettando rilevanti coordinate ermeneutiche di cui Stato e Regioni devono tenere in debita considerazione nell'esercizio della propria funzione legislativa di spesa e del procedimento della formazione delle leggi, attraverso una chiara ed esaustiva esposizione delle conseguenze finanziarie delle leggi e dei mezzi per farvi fronte.

Trattasi di principi la cui declinazione ha fatto emergere gravi e potenziali vulnera del principio costituzionale della copertura finanziaria degli oneri custodito dall'art. 81, terzo comma, Cost., suscettibili di determinare potenziali ricadute negative sugli equilibri dei bilanci delle Regioni e dunque della finanza pubblica tout-court (art. 97, primo comma, Cost.).

Circa le più ricorrenti criticità rilevate anche per la legislazione regionale campana, vanno, qui di seguito, esaminate, in breve sintesi, le sentenze rese in materia: oneri non coperti e relazione tecnica (sentenze n. 53 del 2023, n. 64 del 2023 e n. 110 del 2023); quantificazione e copertura di spese pluriennali non obbligatorie nonché degli oneri correnti continuativi, con particolare riguardo alla perdurante incertezza sull'entità effettiva di tali oneri nel corso del tempo e sulla possibilità di rinviare alle risorse dei bilanci futuri la copertura degli oneri relativi, soprattutto in riferimento a quelli di natura corrente ed obbligatoria, relativamente ai quali i bilanci non potranno sottrarsi all'obbligo di indicare stanziamenti congrui (sentenza n. 48 del 2023); principio di copertura e rinvio della quantificazione dell'onere a un successivo provvedimento della Giunta (con particolare riferimento al fenomeno della delegificazione della determinazione dell'onere, in cui il rapporto tra il potere legislativo e il potere esecutivo viene capovolto (sentenze n. 57 e 109 del 2023); clausole di neutralità e adeguatezza della copertura finanziaria (con particolare riguardo circa la mancata certificazione in termini di sostenibilità ad opera delle relazioni tecniche) (sentenza n. 82 del 2023); riconoscimento del debito fuori bilancio e previsione di copertura (sentenze n. 81 del 2023, n. 114 del 2023, n. 118 del 2023 e n. 122 del 2023).

Meritevoli di menzione, tra le altre, anche le pronunce in tema di impiego di "maggiori entrate" a copertura degli oneri (sentenza n. 80 del 2023); spese di personale e utilizzo di risorse già stanziare in bilancio a copertura di nuovi o maggiori oneri obbligatori e ricorrenti (sentenza n. 84 del 2023); coperture ipotetiche (sentenza n. 165 del 2023); coordinamento della finanza pubblica e divieto di soccorso finanziario (sentenza n. 110 del 2023); armonizzazione dei bilanci pubblici e legislazione

regionale onerosa, con particolare riguardo alla perimetrazione delle spese sanitarie ex art. 20 d.lgs. n. 118 del 2011 (sentenza n. 176 del 2023); ammissibilità del ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento (sentenza n. 224 del 2023).

Nel corso del 2023, la Corte costituzionale è intervenuta anche con alcune pronunce che hanno interessato tre leggi emanate dalla Regione Campania.

In particolare, la **Sentenza del 17 aprile 2023 n. 74** ha avuto ad oggetto il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, *“nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia «non superiore ad una [struttura] per ogni distretto sanitario di base», per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia «tutela della salute» recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992”*.

La parte motiva della pronuncia stabilisce che *“(…) La disposizione censurata determina per legge, ai fini della verifica regionale di compatibilità del progetto che condiziona il rilascio da parte del comune dell'autorizzazione alla realizzazione di una nuova struttura, la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base. Simile automatismo palesa, immediatamente, i tratti di una irragionevole e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, che si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost. (...). Nel correlare il fabbisogno di residenze diurne per anziani alla mera presenza di un'altra struttura nel medesimo «distretto sanitario di base», la disposizione regionale prevede un criterio, che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale (...). Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio. L'obiettivo di migliorare l'accesso ai servizi e di valorizzare nuovi insediamenti è, infatti, perseguito con un criterio di dislocazione territoriale, imposto in via di automatismo, che si dimostra eccessivo, se il distretto per il quale è presentata l'istanza risulta ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto. Al contempo, una simile limitazione, sproporzionata e irragionevole, operante nel contesto di un meccanismo, qual è quello dell'autorizzazione che premia la priorità delle richieste, determina un ingiustificato effetto discriminatorio, che non appare coerente neppure con un regime di concorrenza “amministrata”. In definitiva, la disposizione regionale censurata, nel determinare in maniera rigida la localizzazione delle strutture sanitarie, attraverso un parametro di fabbisogno associato a un criterio impermeabile a ogni verifica in concreto, limita in maniera irragionevole e sproporzionata, oltre che discriminatoria, l'iniziativa economica privata. (...) l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata opera nel senso che resta possibile una*

valutazione in concreto, volta a verificare la compatibilità del progetto in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture già presenti, in relazione agli obiettivi di cui all'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992(...)”.

Va menzionata, per completezza espositiva, anche **la sentenza n. 7 del 27 gennaio 2023**, sul giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge della Regione Campania 6 maggio 2013, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2013)», promosso dalla Corte d'appello di Napoli, sezione quinta penale, con ordinanza del 24 febbraio 2020, *“nella parte in cui «prevede che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale possano essere destinati prioritariamente ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale e che i Comuni stabiliscono, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione e nel rispetto delle norme vigenti in materia di housing sociale di edilizia pubblica riguardanti i criteri di assegnazione degli alloggi, i criteri di assegnazione degli immobili in questione, riconoscendo precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano il cespite, previa verifica che gli stessi non dispongono di altra idonea soluzione abitativa, nonché procedure di un piano di dismissione degli stessi»”* dichiarato *“inammissibile”* in ragione dell' *“inesatta individuazione del parametro, rispetto al quale il rimettente ha promosso la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013”* – che – *“non può non condurre a rilevare l'inammissibilità della censura”*.

In ordine alla tecnica della “delegificazione”, sebbene nell' annualità di riferimento non si faccia riferimento ad ipotesi di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione, quanto piuttosto a diverse disposizioni che rinviano ad esempio all' attività di un'istituenda cabina di regia, la definizione delle risorse necessarie all'espletamento di un servizio attivato in via sperimentale dal medesimo provvedimento legislativo, occorre porre in evidenza, in chiave evolutiva e prospettica, le motivazioni contenute **nella Sentenza del 10 luglio 2023 n. 138**, sul giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Campania 6 agosto 2010, n. 8 (Norme per garantire l'efficienza e l'efficacia dell'organizzazione della Giunta regionale e delle nomine di competenza del Consiglio regionale) promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, *“in riferimento agli artt. 97, 121 e 123 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania”*.

Il Giudice delle Leggi ha in tal caso rilevato come avesse *“già stabilito, anche in un caso che aveva per oggetto proprio una legge della Regione Puglia di autorizzazione alla delegificazione (sentenza n. 178 del 2019), che lo statuto regionale è fonte sovraordinata alla legislazione della regione, con conseguente illegittimità costituzionale della norma primaria che si ponga in contrasto con la previsione statutaria. Anche la Regione Campania ha inteso introdurre nello statuto, quale norma sulla normazione, una previsione, l'art. 56, comma 4, che riproduce «quasi letteralmente» (sentenza n. 130 del 2016) l'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988, in tema di regolamenti governativi autorizzati alla delegificazione. Essa dispone che «[n]elle*

materie di competenza esclusiva della Regione la legge regionale può autorizzare la Giunta ad emanare regolamenti in materie già disciplinate con legge. In tal caso la legge regionale di autorizzazione determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme legislative vigenti, con effetto dalla data dell'entrata in vigore delle norme regolamentari». Sulla base di tale disposizione, la norma censurata ha avviato e regolato il processo di delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, che era stato fino ad allora retto da una disciplina primaria, contenuta nella legge reg. Campania n. 11 del 1991; legge di carattere dettagliato e tale, quindi, da governare minuziosamente ogni profilo della materia (...) In tema di delegificazione sul modello tracciato dalla legge n. 400 del 1988, «le norme generali regolatrici della materia hanno, tendenzialmente, una funzione delimitativa più stringente rispetto ai principi e criteri direttivi» di cui all'art. 76 Cost. (sentenza n. 303 del 2005). Esse devono, quindi, avere un raggio di azione tale da costituire le scelte fondanti l'assetto normativo dell'oggetto della delegificazione, sul quale il regolamento si innesta non per completare o integrare queste ultime, ma per svilupparle ulteriormente. Si tratta di un requisito da assumere con un certo grado di flessibilità, che in relazione alla materia delegificata riguarda oggetti che si prestano ad una regolamentazione legislativa meno analitica, per la loro natura organizzativa, tecnica o procedimentale (sentenza n. 278 del 2010). In questa prospettiva, non può escludersi che anche norme di scopo, con le quali la legge di autorizzazione alla delegificazione aspira ad indirizzare il regolamento verso un obiettivo specifico, possano integrare le norme generali regolatrici. Infatti, selezionare la finalità da perseguire con la fonte secondaria può valere a tracciare i confini di quest'ultima, ogni qual volta, anche alla luce della materia trattata, tale finalità sia così specifica da offrirsi a parametro effettivo di valutazione della legalità del regolamento. Naturalmente, a tal fine resta necessario che l'obiettivo enunciato dal legislatore non abbia tratti di genericità tali da svuotarlo di ogni profilo prescrittivo, e quindi della precipua funzione non solo di orientare la potestà regolamentare, ma anche di costituire uno standard valutativo di essa delineato in autonomia dal legislatore della delegificazione”.

L'analisi delle sentenze della Corte costituzionale, in sintesi, qui di seguito riportate, consente di evidenziare come per la legislazione regionale campana si ripropongono, in sostanza, le principali criticità rilevate dal Giudice delle Leggi e ripetute anche nelle osservazioni svolte dal giudice contabile, in Sezioni Riunite, nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, che appaiono riferirsi a fenomeni quali: “i) a clausole di neutralità non supportate da adeguata documentazione a sostegno della relativa sostenibilità; ii) a coperture sul bilancio, in via diretta mediante riferimenti alle risorse in essere ovvero in via indiretta; iii) alla scarsa accuratezza delle relazioni tecniche (...)” (Cfr. deliberazione n. 8/SSRRCO/RQ/2024).

In ordine all'ulteriore profilo di criticità della creazione di “oneri indiretti”, rilevatosi in alcuni provvedimenti della legislazione regionale campana nell'anno 2023 dai contorni finanziari sfumati, affrontato anch'esso dalle considerazioni di merito della Consulta, valgano non da ultimo le considerazioni espresse dal giudice contabile in ordine al fenomeno della “legislazione delegata”,

secondo cui *“si osserva che l’evenienza non risulta peraltro slegata dalla creazione, in alcuni casi, di oneri che potrebbero configurarsi anche come obbligatori, in un quadro in cui i relativi aspetti contabili di quantificazione e di copertura risultano sfuocati sia per le risorse di riferimento che per i meccanismi delineati di configurazione dello status giuridico dei destinatari. Il risultato è che, sostanzialmente, solo nel tempo e comunque ex post saranno verificabili gli effetti finanziari di tali provvedimenti, il che contrasta, come prima evidenziato, con una ratio dell’ordinamento contabile tesa a fissare l’obbligo di copertura ex ante. Come accennato, ciò pone le premesse per una riflessione più ampia circa la coerenza tra un obbligo di copertura previsto costituzionalmente ex ante e l’emergere di fattispecie legislative dai contorni non ben definiti, le quali possono finire con l’inficiare, dunque, la prescrizione della Legge fondamentale incentrata sulla rilevanza del momento previsionale circa la definizione delle conseguenze finanziarie delle norme”* (Cfr. deliberazione n. 45/SSRRCO/RQ/2024).