

Deliberazione n. 210/2023/RQ



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

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Marco Catalano	Consigliere (relatore)
Alessandro De Santis	referendario

nella camera di consiglio del 28 giugno 2023 ha adottato la seguente

Deliberazione

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto l'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR e la nr. 8 del 2021 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";

Visto il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni;

Visto il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con il quale, nel rispetto delle indicazioni di carattere generale emanate dal Presidente della Corte dei conti con il menzionato decreto n. 139/2020, sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 70 del 2023 con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito il Magistrato istruttore Marco CATALANO

APPROVA

La allegata relazione circa la copertura finanziaria delle leggi di spesa per l'anno 2022 della Regione Campania che costituisce parte integrante della presente relazione.

DISPONE

La trasmissione della presente pronuncia al Presidente del Consiglio regionale della Campania per il seguito di competenza.

DISPONE ALTRESI'

Ai sensi dell'art. 1, comma 8, del d. l. nr. 174 del 2012 convertito in legge nr. 213

del 2012 che la presente relazione sia trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze.

Così deliberato, nella camera di consiglio del giorno 28 giugno 2023.

L'ESTENSORE

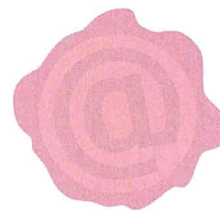
Marco Catalano



MARCO CATALANO
CORTE DEI CONTI
01.07.2023 13:29:49
GMT+00:00

IL PRESIDENTE

Massimo Gagliardi



Depositato in Segreteria

in data 01.07.2023

da dott. Giuseppe Imposimato



GIUSEPPE IMPOSIMATO
CORTE DEI CONTI
03.07.2023 11:41:12
GMT+01:00

MASSIMO GAGLIARDI
CORTE DEI CONTI
03.07.2023 09:14:21
GMT+01:00



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER LA CAMPANIA

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE FINANZIARIE
ADOTTATE E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI
RELATIVI ALLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NELL'ANNO 2022
DALLA REGIONE CAMPANIA**

*(Art. 1, comma 2, del D. L. 10 ottobre 2012 n. 174, conv., con mod., dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213,
come modificato dal D. L. 24 giugno 2014, n. 91, conv., con mod., dalla L. 11 agosto 2014, n. 11)*

Magistrato relatore

Consigliere Marco Catalano

Indice

Introduzione.....	2
Considerazioni generali sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa.....	3
1. Quantificazione e morfologia degli oneri delle leggi di spesa. Le fonti di copertura.....	3
2. Il principio di copertura e l'equilibrio. Clausole di salvaguardia	8
3. Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria	11
4. Le fonti normative della Regione Campania.....	13
4.1 Considerazioni di sintesi sulle forme di copertura adottate	14
Analisi delle leggi della Regione Campania approvate nel corso del 2022.....	16
5. Analisi delle leggi regionali di iniziativa consiliare	16
6. La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.....	22
6.1 Analisi delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio	25
7. Considerazioni conclusive	27

Introduzione

La presente relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 e mira ad arricchire la strumentazione operativa del Consiglio regionale sul tema della copertura finanziaria delle leggi e della quantificazione degli oneri, assolvendo così alla funzione ausiliaria che le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere nell'interesse delle assemblee legislative, per far emergere e segnalare eventuali situazioni critiche in grado di impattare sugli equilibri di bilancio, nonché per sollecitare le amministrazioni regionali e i consigli ad adottare gli opportuni correttivi.

La relazione si configura quale tipologia di controllo referente modellato sulla disciplina già vigente per la legislazione statale (il cui fondamento va rinvenuto nell'art. 7, comma 6, della legge n. 362 del 1988, oggetto di successiva integrazione ad opera dell'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009), finalizzato a dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione.

Con la relazione che analizza le leggi regionali di spesa, la Corte dei conti riferisce al Consiglio regionale non solamente in merito alle tipologie di copertura adottate per tale tipo di leggi e alle tecniche di quantificazione dei relativi oneri, ai sensi della normativa sopra citata, ma anche in merito alla presenza di coperture finanziarie sostenibili, nel lungo periodo, allo scopo di sollecitare l'attenzione in ordine a possibili criticità connesse e derivanti dalla legislazione di spesa.

La prima parte della relazione ha ad oggetto considerazioni generali sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa. In primo luogo, si riporta il quadro normativo nazionale e le indicazioni metodologiche da cui muove la previsione legislativa, che esporta il sistema delle relazioni sulla quantificazione degli oneri e copertura delle spese dall'ambito nazionale a quello regionale.

La seconda parte ha ad oggetto un'analisi delle leggi della regione approvate nel corso del 2022. I provvedimenti legislativi (per un totale di n. 19 leggi) vengono analizzate con un approfondimento dedicato.

Sulla base dell'analisi svolta, vengono riportate alcune considerazioni metodologiche conclusive.

Considerazioni generali sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa

1. Quantificazione e morfologia degli oneri delle leggi di spesa. Le fonti di copertura.

Il principio di analitica copertura espresso dall'art. 81 della Costituzione trova esplicita declinazione nell'apposito art. 17 della legge n. 196/2009, intitolato "Copertura finanziaria delle leggi", le cui disposizioni costituiscono, nel loro complesso, una regola specificativa dell'indefettibile principio di equilibrio del bilancio espresso dall'art. 81 Cost. (cfr. sentenza C. Cost. n. 176 del 2 luglio 2012)¹ che trova applicazione anche per le leggi regionali, per effetto dell'espreso richiamo contenuto al comma 2 dell'art. 19 della medesima legge n. 196/2009.

Inoltre, il principio di copertura delle leggi regionali di spesa è stato ribadito anche in sede di introduzione del sistema di armonizzazione contabile operata dal D. Lgs. 23 giugno 2011 n. 118.

La periodicità del referto, inizialmente semestrale, è divenuta annuale con una novella legislativa del 2014 (art. 33, comma 2, lett. a), n. 1) del decreto-legge n. 91/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 116/2014.

La finalità del procedimento di quantificazione è la stessa a suo tempo indicata per la legislazione statale: creare le condizioni per un più puntuale rispetto del principio di copertura finanziaria.

¹ Un primo esempio di richiesta in tema di copertura finanziaria è dato dall'art. 16, comma 2, della legge nr. 400 del 1988, in tema di decreti-legge e decreti legislativi. Come è noto, il primo comma del medesimo articolo 16 escluse dal controllo preventivo di legittimità (passato indenne da un conflitto di attribuzione) i medesimi strumenti legislativi.

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, secondo le disposizioni innovative della predetta legge costituzionale, stabilendo l'obbligo di copertura dei provvedimenti "onerosi", ha pertanto determinato la riformulazione del principio di analitica copertura, sostanzialmente già contenuto nel quarto comma della previgente disposizione dell'art. 81 Cost., estendendone il concetto di "spesa", poiché nella precedente formulazione veniva invece statuito che *"Ogni altra legge che importi nuove e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"*.

E' stato, infatti, correttamente osservato, in proposito, che *"il legislatore costituzionale conferma il principio della necessaria copertura delle leggi di spesa e, impiegando la parola 'oneri' anziché 'spese', positivizza un principio già da tempo pacifico nella giurisprudenza costituzionale, nonché recepito nella legge di contabilità: la copertura deve essere prevista per quelle leggi che comunque comportano nuovi o maggiori oneri, non solo in termini di nuove o maggiori spese ma anche in termini di minori entrate"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali pubblicate nel semestre luglio/dicembre 2013, approvata con deliberazione n. 161/2018/RQ).

Al comma 6 del medesimo art. 17, si prevede, altresì, che i disegni di legge di iniziativa regionale comportanti conseguenze finanziarie vengano corredati da una relazione tecnica *"sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti"*.

Occorre rilevare che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale: *"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 del 2022).

È, però, di tutta evidenza come eventuali anomalie riscontrabili nella norma, tali da configurare l'omessa indicazione, ovvero la non corretta connotazione morfologica dell'onere, si riflettano inevitabilmente sulla copertura finanziaria della medesima. Pertanto, ai fini del corretto inquadramento della morfologia giuridica degli oneri, sotto il profilo della inderogabilità o meno dello stesso, le spese potrebbero ripartirsi in: a) 'spese non rimodulabili' e b) 'spese rimodulabili'.

Viceversa, ai sensi dell'art. 21, commi 5, della legge n. 196/2009, le spese si distinguono in: a) *"inderogabili"*, b) *"fattori legislativi"* e c) *"di adeguamento al fabbisogno"*.

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.

Per quanto concerne le classiche fonti di copertura, nonché le evenienze non previste, fondamentale è la disciplina dell'art. 17, comma 1, secondo cui vi si può far fronte:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, 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”.

La copertura può quindi distinguersi in *interna* o *esterna*.

In particolare, è *interna* quella che non deriva da nuove risorse, ma da compensazioni ed utilizzazioni di voci di spesa già previste in bilancio.

È *esterna* la risorsa che affluisce ai diversi titoli dell'entrata, tramite l'introduzione di nuovi tributi o nell'incremento di quelli esistenti o nell'emissione di debito (restando in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo di entrate in conto capitale).

Si aggiunga, per i profili di criticità che emergeranno a seguito dell'analisi e della disamina delle singole disposizioni di legge, che, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, della legge (in sede di formazione della legge di bilancio), solo le spese autorizzate, di cui alla soprariportata lettera b) («fattori legislativi»), “possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra diversi programmi di ciascuna missione [...]”.

Una ulteriore distinzione, rilevante sotto il profilo della morfologia degli oneri, è quella tra spese “ricorrenti” o “continuative” e “spese pluriennali”.

La Consulta, nella sentenza n. 26/2013 – proprio in tema di leggi regionali di spesa pluriennale – ha confermato l’applicazione della disciplina di cui all’art. 3, comma 1, del D.lgs. n. 76/2000, ammettendo, per le leggi che istituiscono spese “continuative” e “ricorrenti” (destinate cioè ad incidere costantemente su una pluralità indefinita di esercizi finanziari), il rinvio dell’individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento in cui verrà redatto ed approvato il bilancio annuale di previsione.

Di contro, le leggi istitutive di spese pluriennali, che presentano per loro natura una consistenza variabile e circoscritta nel tempo, come ogni altra legge istitutiva di nuovi o maggiori oneri, dovranno indicare esplicitamente, non solo i mezzi di copertura, ma anche l’importo dell’onere per l’esercizio in corso e per ciascuno degli esercizi successivi.

Nell’eventualità che la spesa “ricorrente” o “continuativa” abbia natura “obbligatoria”, la legge deve provvedere sia alla quantificazione del relativo onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, sia alla indicazione del relativo onere a regime. Le spese pluriennali, invece, sono circoscritte nel tempo in quanto interessano un periodo determinato di esercizi, per l’attuazione di programmi pluriennali di attuazione. In tal caso la legge regionale è tenuta a quantificare l’onere e a prevedere la relativa copertura per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale (cfr. art. 17, comma 1, della legge 196/2009), non essendo ammesse coperture meramente “tendenziali”.

In relazione agli oneri pluriennali, l’art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011, su citato, stabilisce 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”*. Ne deriva che la copertura deve essere comunque prevista nella legge istitutiva dell’onere, e non già

nelle varie leggi di bilancio (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020), a meno che non si tratti di oneri non obbligatori, in ragione del fatto che quest' ultimi non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse.

2. Il principio di copertura e l'equilibrio. Clausole di salvaguardia

La copertura finanziaria delle leggi di spesa, disciplinata nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009, ha registrato diversi interventi del legislatore e, tra questi, senza dubbio va sottolineato il processo di revisione del sistema normativo-contabile determinatosi nel quadro dell'attività di verifica delle quantificazioni degli oneri, per ciò che afferisce alla peculiare tematica delle c.d. "clausole di salvaguardia", con le disposizioni della legge 4 agosto 2016, n. 163, a completamento di quello avviato con la riforma costituzionale del 2012.

In particolare, ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009, la spesa indicata dalla norma (per ciascun esercizio finanziario e per ciascun intervento) può essere intesa come «limite massimo» di spesa (o "tetto di spesa") o come «previsione» di spesa.

Per entrambe le tipologie di norme di spesa, il legislatore ha individuato meccanismi volti a conservare nel tempo la coerenza tra onere e relativa copertura finanziaria, al fine di evitare andamenti non previsti della spesa.

Più specificamente, per le norme configurate come "limiti di spesa" è previsto (art. 17, commi 10 e 11, legge n. 196/2009) che, in quanto tali, non possono determinare rischi di un onere eccedente la copertura predisposta e, pertanto, che le stesse esplichino i loro effetti entro i limiti della spesa autorizzata (autorizzazione di spesa), così da perdere efficacia in caso di accertato superamento delle risorse autorizzate.

In ogni caso, al fine di evitare che la norma di spesa approvata determini i presupposti di successive integrazioni e/o di successivi rifinanziamenti, necessari per il completamento degli interventi, occorre verificare se il limite massimo della spesa autorizzata, annuo e complessivo, *"sia definito sulla base di una corretta*

identificazione dei costi connessi alla realizzazione dei singoli interventi", cui sono preordinate le risorse stanziato dalle norme.

La norma finanziaria va formulata invece come "previsione di spesa", nell' ipotesi in cui essa sia suscettibile di configurare, in capo ai beneficiari, veri e propri diritti soggettivi incondizionati o "diritti quesiti".

In questa ipotesi, come in tutte le altre ipotesi di diritti incomprimibili (si pensi ai LEA), appare poco praticabile il meccanismo della mera cessazione dell'efficacia delle norme, ovvero del blocco dell'efficacia delle disposizioni.

In siffatte circostanze, i meccanismi apprestati per la compensazione di eventuali effetti che eccedano le previsioni stesse, relativi al previgente sistema dell'apposizione delle c.d. "clausole di salvaguardia", avevano fatto rilevare criticità in fase applicativa.

Per compensare il superamento degli stanziamenti, a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, è stato quindi introdotto un nuovo meccanismo generale di immediata applicabilità di compensazione degli scostamenti.

La formulazione dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009 è stata rivisitata dalla previsione dell' art. 3 della legge n. 163 del 2016, che, con decorrenza 9 settembre 2016, ha - da un lato - riprodotto il contenuto dei soppressi periodi quarto e quinto del comma 7 dell'articolo 17 nel nuovo comma 6-bis del medesimo articolo, - dall'altro lato - ha soppresso, con la previsione dell' articolo 3, comma 1, lettera a), l'obbligo di prevedere nei singoli provvedimenti legislativi la clausola di salvaguardia².

Si è così venuto a delineare un nuovo intervento correttivo, che secondo la disposizione dei nuovi commi 12 bis, 12 ter e 12 quater del medesimo articolo 17,

² Peraltro, la definizione di clausola di salvaguardia è stata di recente estesa oltre il descritto dettato normativo ad una pluralità di disposizioni che prevedono meccanismi in grado di produrre, a determinate scadenze, variazioni automatiche di entrate o di spese, non necessariamente subordinate alla verifica di scostamenti rispetto a determinate previsioni di spesa, a garanzia del conseguimento di obiettivi generali di natura fiscale, essendo anche in tal caso criticato il meccanismo che finirebbe per svuotare il ruolo della legislazione primaria rimettendo alla fase attuativa, da parte del Governo, la scelta tra opzioni di significativa rilevanza in materia economica e sociale (Cfr. P. Canaparo, "Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia").

prevede l'obbligo di monitorare le spese autorizzate, al fine di prevenire, mediante apposite misure correttive, l'eventuale verificarsi di scostamenti, rispetto alle previsioni iniziali³.

Viene, quindi, considerato dalla Corte, come elemento positivo, l'esplicitazione dell'istituto della cd. "clausola di monitoraggio", non espressamente regolata, ma utilizzata dal Ministero delle Finanze per la verifica degli andamenti della spesa e degli eventuali scostamenti, sì da consentire la "flessibilizzazione" del budget, per riprendere una terminologia cara alla economia aziendale.

Tale fenomeno emerge prevalentemente in alcuni settori, tipici della legislazione in campo sociale (sanità, assistenza, istruzione) in cui l'Amministrazione ha l'obbligo di eseguire la prestazione, anche se le risorse allocate fossero insufficienti.

Ciò rileva, quindi, principalmente in presenza di variabili cd. "esogene", rispetto alla norma, come possono essere: i comportamenti dei destinatari, l'influsso di variabili legate all'andamento dell'economia, ecc.⁴.

In tali casi, si fa riferimento, altresì, all'elevata frequenza del "rinvio alle risorse in essere", che va giudicata negativamente, in quanto sostanzialmente elusiva dell'obbligo di copertura. Ciò, a meno che non si dimostri che effettivamente le risorse in essere risultino capienti e, in tale caso, il problema si sposta sulla "scarsa trasparenza" dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. 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 cost., sentenze. n. 244 del 2020 e n. 141 del 2014).

³Cfr., sul punto, *"Analisi degli effetti finanziari delle norme: principi legislativi e criteri metodologici. Documentazione di inizio legislatura"*, Dossier giugno 2018 - Senato e Camera dei deputati.

⁴Cfr., sul punto, cit. Delibera Sezione Controllo Regione Lombardia n. SRCLM/209/2019/RQ del 23/05/2019 *"Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali approvate nell'anno 2018"*.

Di sovente, nelle ipotesi di rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, le Relazioni tecniche non danno conto dei motivi della sussistenza di margini disponibili degli stanziamenti stessi, con la conseguenza che tale scarsa chiarezza può comportare il rischio della necessità di (ulteriori) futuri stanziamenti in bilancio, e “(...) ciò quando non si assiste (...) ad un capovolgimento del rapporto tra leggi onerose e stanziamenti di bilancio, nel senso che questi ultimi vengono costruiti ex ante già scontando gli effetti di norme ancora da approvare: in tal modo si altera l’ordinato rapporto tra leggi e bilancio, laddove le prime dovrebbero trovare autonoma copertura diversa da quella del ricorso al bilancio. Non appare inutile ricordare infine, soprattutto in presenza della natura inderogabile del tipo di spesa, l’esigenza di coperture sicure, non arbitrarie o irrazionali, su scala ovviamente permanente, in linea con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale in materia (ex plurimis, sentenza n. 70 del 2012) (...)”⁵.

Determinanti sono, quindi, le modalità con cui viene individuata l’onerosità, o meno, degli interventi, con riguardo alle normative di revisione di settore.

In tali casi, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi rispetto alla legislazione precedente, unitamente ad un arricchimento del corredo informativo delle Relazioni tecniche, soprattutto ai fini della migliore intellegibilità della reale portata normativa e, di conseguenza, finanziaria del singolo testo rispetto all’ordinamento in vigore.

3. Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria

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.

La norma finanziaria può recare una clausola di “non onerosità” ovvero “di nullità finanziaria”, che viene formulata quando la proposta di legge si presenta

⁵ Cfr. “Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2019” SS.RR. Delibera n. 3/2020/RQ

totalmente sprovvista di disciplina degli effetti finanziari a carico del bilancio regionale, della cui praticabilità in concreto deve essere fornita evidenza documentale, in assenza della quale si celerebbe una mancata copertura finanziaria. Diverso è il caso in cui la proposta appone 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 ricorso disinvolto alle clausole di “neutralità”, unitamente alle clausole di “invarianza finanziaria” (fenomeni che sono riscontrabili anche nelle leggi regionali oggetto della presente relazione) sono, ad avviso della Corte, sintomo di scarsa accuratezza delle “Relazioni tecniche” e, talvolta, oggetto di rinvio da parte del Presidente della Repubblica ex art. 74 Cost.

L’obbligo di copertura non può ritenersi difatti 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).

In tema di “copertura finanziaria” delle leggi di spesa, con sentenza n. 227/2019, la Corte costituzionale, dichiarando l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 2, ha chiarito il principio secondo cui “[...] *le radicali innovazioni organizzative e programmatiche – che avrebbero dovuto produrre progetti operativi già nell’esercizio 2019 – denunciano il manifesto contrasto con l’art. 81 Cost. (...) secondo cui per l’anno 2018 [dette innovazioni] non comportano oneri a carico del bilancio regionale*”. Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell’esperienza amministrativa, l’“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come “*qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova*

corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell’esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni [...]”. Pertanto, ha proseguito la Consulta, ciò “[...] comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica, con travolgimento dell’intera legge regionale, tenendo conto che l’intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica”; tanto *“in evidente contraddizione con le radicali innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano, ictu oculi, consistenti oneri finanziari [...]”.*

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, sinanche 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”*⁶.

4. Le fonti normative della Regione Campania

Alla luce dell’art. 19, comma 2, della legge n. 196 del 2009 cit., ogni Regione è tenuta a prevedere nella propria disciplina di contabilità un’esplicitazione del principio generale contenuto nell’art. 81 Cost., nella rinnovata formulazione vigente.

Senonché, 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

⁶ Cfr., in tal senso, Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, Delibera n. 31/2015/RQ; cfr. altresì, Sezione Controllo Regione Liguria Delibera n. SRCLIG/83/2019/RQ del 25/10/2019.

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.

La legge regionale n. 37 del 5 dicembre 2017 (*"Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale"*) ha ridisciplinato 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 articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76.

4.1 Considerazioni di sintesi sulle forme di copertura adottate

Ritenendo di ripercorrere quanto già esposto nelle relazioni degli anni precedenti, per ciò che concerne l'esame delle fonti normative della regione Campania sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi di spesa, occorre rimarcare che già in quella sede l'Ente era stato invitato a porre rimedio alle anomalie evidenziate nella dinamica della propria legislazione di spesa, caratterizzata da un ben poco puntuale rispetto dei vincoli procedurali, imposti *ex lege* nella materia de qua; ciò, al fine di efficientare "a monte" le proprie dinamiche di gestione degli equilibri di bilancio ed evitare, al contempo, di determinare concatenate distorsioni del sistema finanziario regionale, anche in termini di lesione del legittimo affidamento e di

potenziale insostenibilità finanziaria della politica di spesa programmata dall'Ente; in attuazione dell'art. 10 della succitata legge regionale n. 37/2017, viste le delibere di Giunta regionale n. 185 del 28 marzo 2018 e n. 342 del 5 giugno 2018, è stato adottato il "Regolamento di Contabilità regionale", di cui al Regolamento Regionale del 7 giugno 2018, n. 5 (in BURC n. 40 dell'11 giugno 2018).

Tale Regolamento contiene, tra le altre, disposizioni operative propriamente vertenti in materia di verifica della copertura finanziaria dei disegni, delle proposte di legge e degli emendamenti (rif. Capo II artt. 13 ss.).

Ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 37/2017, 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 contestualmente fornisca una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie ed evidenzi gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi.

Più specificamente, l'art. 13 del regolamento regionale prevede sul punto che: *"I disegni di legge di iniziativa della Giunta regionale, le proposte di legge di iniziativa consiliare e gli emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri provvedono ai mezzi per farvi fronte, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione"*.

Nel caso di leggi che invece non determinano nuove o maggiori spese, ovvero che siano corredate di clausole di neutralità finanziaria, 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.

Di particolare rilevanza è la disposizione di cui al comma 5, la quale prevede una preclusione sostanziale, di guisa che: *"(..) al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e la corretta attuazione degli articoli 81 e 119 della Costituzione, i provvedimenti privi della relazione di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 37 del 2017, non possono*

essere sottoposti all'esame della Giunta regionale, ovvero, della Commissione consiliare competente (...)", sebbene la norma non preveda alcuna sanzione.

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".*

Analisi delle leggi della Regione Campania approvate nel corso del 2022

5. Analisi delle leggi regionali di iniziativa consiliare

Nel corso dell'anno 2022, sono state promulgate, ad iniziativa consiliare, le seguenti 19 leggi:

Legge Regionale n. 1 del 1° febbraio 2022	Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio 2020.
Legge Regionale n. 2 del 9 marzo 2022	Servizio idrico integrato - Adempimenti obbligatori per impegni con il Governo.
Legge Regionale n. 3 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2002, n. 3 (Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania).
Legge Regionale n. 4 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12: inclusione del Comune di Pertosa (SA) nella Comunità montana Vallo di Diano.
Legge Regionale n. 5 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12: inclusione del Comune di Alfano (SA) nella Comunità montana Bussento - Lambro e Mingardo.
Legge Regionale n. 6 del 15 marzo 2022	Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale.
Legge Regionale n. 7 del 30 marzo 2022	Sostegno alle famiglie numerose: detrazioni per figli fiscalmente a carico. Variazione al Bilancio di previsione 2022-2024. Ulteriori disposizioni.
Legge Regionale n. 8 del 8 giugno 2022	Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2022, n. 6 (Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale).

Legge Regionale n. 9 del 22 giugno 2022	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. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 25 marzo 2022, n. 71. Importo complessivo di euro 36.190,21.
Legge Regionale n. 10 del 22 giugno 2022	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. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 7 aprile 2022, n. 75. Importo complessivo di euro 1.256.676,76.
Legge Regionale n. 11 del 20 luglio 2022	Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale.
Legge Regionale n. 12 del 10 agosto 2022	Istituzione Giornata celebrativa delle Radio libere: 28 luglio 1976.
Legge Regionale n. 13 del 10 agosto 2022	Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.
Legge Regionale n. 14 del 22 ottobre 2022	Disposizioni in materia di rafforzamento ed efficientamento della capacità amministrativa della Regione Campania.
Legge Regionale n. 15 del 29 novembre 2022	Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022-2024 e seconda variazione di bilancio della Regione Campania.
Legge Regionale n. 16 del 29 novembre 2022	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 modificazioni della legge 28 giugno 2019, n. 58. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 30 settembre 2022, n. 115. Importo complessivo di euro 131.265,95.
Legge Regionale n. 17 del 29 dicembre 2022	Rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2021.
Legge Regionale n. 18 del 29 dicembre 2022	Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale 2023.
Legge Regionale n. 19 del 29 dicembre 2022	Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2023-2025 della Regione Campania.

Che con esclusione delle leggi programmatiche e di variazione e delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (oggetto di esame a parte), sono così articolate dal punto di vista della copertura finanziaria:

Legge Regionale n. 2 del 9 marzo 2022	Servizio idrico integrato - Adempimenti obbligatori per impegni con il Governo.	
---------------------------------------	---	--

Legge Regionale n. 3 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2002, n. 3 (Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania).	Per il perseguimento delle finalità di cui alla presente legge si provvede a valere sulle risorse stanziare alla Missione 10, Programma 2, Titolo 1 e alla Missione 10, Programma 2, Titolo 2, nonché alla Missione 15, Programma 3, Titolo 1, del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022/2024
Legge Regionale n. 4 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12: inclusione del Comune di Pertosa (SA) nella Comunità montana Vallo di Diano.	Clausola di invarianza finanziaria
Legge Regionale n. 5 del 9 marzo 2022	Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12: inclusione del Comune di Alfano (SA) nella Comunità montana Bussento - Lambro e Mingardo.	Clausola di invarianza finanziaria
Legge Regionale n. 6 del 15 marzo 2022	Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale.	Agli oneri di cui alla presente legge si provvede, mediante prelievo di euro 200.000,00 in termini di competenza e cassa nell'esercizio finanziario 2022 e di euro 200.000,00 in termini di sola competenza nell'esercizio finanziario 2023 dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1 ed incremento di pari importo per ciascuno degli esercizi 2022 e 2023 alla Missione 15, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, ove si provvede all'istituzione del "Fondo per la Tutela e la sicurezza dei lavoratori da committenza digitale", e mediante prelievo di euro 20.000,00 in termini di competenza e cassa nell'esercizio finanziario 2022 dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 2 ed incremento di pari importo alla Missione 15, Programma 1, Titolo 2 del bilancio di previsione finanziario 2022-2024, per finanziare le spese relative alla creazione del "Portale del lavoro da committenza digitale della Regione Campania".
Legge Regionale n. 8 del 8 giugno 2022	Modifiche alla legge regionale 15 marzo 2022, n. 6 (Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale).	Clausola di invarianza finanziaria
Legge Regionale n. 11 del 20 luglio 2022	Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale.	

Legge Regionale n. 12 del 10 agosto 2022	Istituzione Giornata celebrativa delle Radio libere: 28 luglio 1976.	Clausola di invarianza finanziaria
Legge Regionale n. 13 del 10 agosto 2022	Disposizioni in materia di semplificazione edilizia, di rigenerazione urbana e per la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.	Clausola di invarianza finanziaria
Legge Regionale n. 14 del 22 ottobre 2022	Disposizioni in materia di rafforzamento ed efficientamento della capacità amministrativa della Regione Campania.	Clausola di invarianza finanziaria

Con nota in data 12.3.2023, si è chiesto alla Regione di relazionare in merito alla copertura delle leggi nnrr. 3 e 6, a cui è seguita nota di riscontro in data 27.3.2023, con la quale sono stati inviati gli allegati a corredo dell'iter delle due leggi citate.

Dalla lettura degli stessi, in merito alla copertura finanziaria si evince che:

Legge nr. 3 del 2023 (Modifiche alla legge regionale 28 marzo 2002, n. 3 (Riforma del Trasporto Pubblico Locale e Sistemi di Mobilità della Regione Campania)).

La analisi tecnico normativa, in tema di copertura, prevedeva la seguente metodologia: *Trattasi di una Proposta di legge di revisione che non comporta oneri finanziari a carico del bilancio regionale in quanto gli stessi provengono da risorse nazionali e/o comunitarie.*

In relazione a siffatta copertura, la Direzione Generale per le risorse finanziarie con nota del 3.3.2022 ha affermato che: *“stante tale previsione non è condivisibile il riferimento riportato al comma 2 dell'articolo 1 che rinvia a generiche risorse nazionali e/o comunitarie, ma, nel rispetto delle regole contabili e di redazione di norme che, in ogni caso, comportano spesa, nonché del principio del pareggio di bilancio ex art. 81 della Costituzione, vanno individuate le missioni, Programmi e Titoli ove sono stanziati le risorse nel bilancio regionale nei cui limiti sono attivabili le predette misure”.*

A seguito dell'“intervento” della Direzione Risorse Finanziarie, la copertura è stata poi rinvenuta all'interno della Missione 10, Programma 2, Titolo 1 e alla Missione

10, Programma 2, Titolo 2, nonché alla Missione 15, Programma 3, Titolo 1, del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2022/2024.

Anche il percorso della legge nr. 6 (Disposizioni in materia di tutela del lavoro da committenza digitale) mostra alcune anomalie atteso che dall'analisi tecnico normativa emerge come: *“Sebbene l'art. 14 della PdL descriva analiticamente le voci di spesa nonché i mezzi per farvi fronte, il Dossier Legislativo rileva l'assenza della relazione tecnico finanziaria da cui sia possibile evincere con precisione la quantità di risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi, le modalità e quindi l'impiego delle medesime con riferimento alle fonti finanziarie utilizzate, precisazioni che assumono, nel contesto elaborato dall'art. 21, commi 5 e ss. L 196/2009, non solo un rilievo illustrativo, bensì dimostrativo del rispetto, da parte del nuovo provvedimento legislativo, del parametro costituzionale sulla copertura finanziaria degli oneri.*

In materia di Copertura finanziaria delle leggi regionali si richiamano:

- il testo vigente della Legge Regionale 5 dicembre 2017, n. 37 Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale che all'art. 8 Copertura finanziaria delle leggi regionali che recita: Alla copertura finanziaria delle leggi regionali si provvede con mezzi di bilancio e con interventi legislativi, nel rispetto dei vincoli di destinazione eventualmente impressi alle entrate regionali.

(...) La mancata indicazione della copertura finanziaria preclude l'esame delle relative disposizioni. (...).

Tali mezzi di copertura finanziaria vanno indicati in relazione alla sola prima annualità del bilancio di previsione nel caso di leggi che comportano oneri a carico del solo esercizio corrente ovvero anche in relazione alle annualità successive, nel caso di leggi che comportano oneri a carico di più esercizi finanziari.

La Relazione tecnico-finanziaria, come descritta all'art. 9, deve corredare la Proposta di Legge e gli emendamenti che comportano oneri finanziari, esplicitando le metodologie

seguite e gli elementi e i criteri di calcolo impiegati; fornendo una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie;

evidenziando gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi; ovvero, nel caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese o che sono corredate di clausole di neutralità finanziaria, 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.

- Il Regolamento Regionale 7 giugno 2018, n. 5. Regolamento di Contabilità regionale in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37, il quale al CAPO II Verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali, art. 13 Relazione tecnico – finanziaria prescrive, in assoluta conformità con quanto indicato all'art 9 della Legge Regionale n. 37/2017, la presenza tassativa della Relazione finanziaria a corredo dei Disegni di Legge di iniziativa della Giunta regionale, delle Proposte di Legge di iniziativa consiliare e degli emendamenti che comportano nuovi o maggiori oneri, al fine di assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e la corretta attuazione degli articoli 81 e 119 della Costituzione.

Per la Verifica tecnica della copertura finanziaria dei progetti di legge e degli emendamenti il citato regolamento all'art. 15 recita che:

nel rispetto di quanto disposto dal Regolamento del Consiglio regionale, la struttura amministrativa competente in materia di attività legislativa del Consiglio ovvero, per quanto di competenza, la struttura amministrativa di supporto alla Commissione consiliare permanente in materia di bilancio, verificano la completezza e la congruità della relazione tecnico-finanziaria di cui all'art 13, nonché la copertura finanziaria delle proposte di legge e degli emendamenti.

Per le finalità di cui al comma precedente, le medesime strutture possono richiedere alla struttura amministrativa della Giunta regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie, il parere sulla copertura finanziaria delle Proposte di Legge e degli emendamenti che comportino conseguenze finanziarie. Il parere è trasmesso nel termine indicato dalla

medesima Commissione in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori consiliari e, in ogni caso, entro quindici giorni dalla richiesta. (...)

Il parere non è stato reso in mancanza di struttura competente”.

In sostanza, a fronte di una previsione di copertura, appare mancante la prima parte dell'equazione, ovvero la quantificazione esatta degli oneri.

6. La legislazione in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio

L'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, come aggiunto dal d.lgs. n. 126/2014, disciplina, in analogia alla normativa dettata per gli enti locali dal d. lgs. n. 267/2000, 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.

Per la Regione Campania, è stato disciplinato l'iter procedurale per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze e da pignoramenti eseguiti presso il Tesoriere Regionale con delibera di Giunta regionale n. 1731 del 30/10/2006. 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, che ha dettato una nuova disciplina per il riconoscimento debiti fuori bilancio, l'Assessore al Bilancio, con nota del 7/9/2016, prot. n. 828/SP del 7/9/2016, ha fornito indicazioni operative nell'ottica di semplificare le pertinenti procedure.

Nella successiva definizione delle modalità procedurali, 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 bilancio⁷ e relativo monitoraggio⁸. È stato stabilito che l'individuazione delle relative risorse finanziarie abbia luogo secondo le modalità già individuate dall'Assessore al Bilancio con nota prot. n. 828/SP.

L'Amministrazione, con la DGR suddetta, ha recepito la *"necessità di adottare 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*

⁷ Con D.G.R. n. 300 del 2/07/2019, è stato approvato l'addendum "Procedure di insediamento di Commissari ad acta" al disciplinare di cui alla D.G.R. n. 444/2017.

⁸ Con circolare prot. reg. n. 0765376 del 16/12/2019, sono state fornite ulteriori istruzioni inerenti alla procedura per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

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 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 disciplina dell'art. 25 del "Regolamento di Contabilità regionale, in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37" - Regolamento regionale 7 giugno 2018, n. 5 -, l'amministrazione regionale ha regolamentato la procedura in materia di debiti fuori bilancio. Nell'atto si prevede, al comma 1, 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"*.

Nei commi 6 e 7 si 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, al comma 4, 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”.

6.1 Analisi delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio

Nel corso dell'anno 2022, sono state promulgate, in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio, le seguenti tre leggi regionali:

1	Legge Regionale n. 9 del 22 giugno 2022	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. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 25 marzo 2022, n. 71. Importo complessivo di euro 36.190,21.	36.190,21
2	Legge Regionale n. 10 del 22 giugno 2022	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. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 7 aprile 2022, n. 75. Importo complessivo di euro 1.256.676,76.	1.256.676,76
3	Legge Regionale n. 16 del 29 novembre 2022	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 modificazioni della legge 28 giugno 2019, n. 58. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 30 settembre 2022, n. 115. Importo complessivo di euro 131.265,95.	131.265,95
	Totale		1.424.132,92

A copertura dei debiti rappresentati dalla tabella che segue:

	Legge Regionale	Provvedimento del giudice	Copertura
1	Legge Regionale n. 9 del 22 giugno 2022	Decreto ingiuntivo n. 7629/2021 del 11/10/2021	Al finanziamento del debito individuato all'articolo 1, pari ad euro 36.190,21, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse presenti in termini di competenza e di cassa a valere sullo stanziamento della Missione 01, Programma 03, Titolo 1, Macroaggregato 110 del bilancio del consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2022.
2	Legge Regionale n. 10 del 22 giugno 2022	TAR Campania 7382/2018 REG.PROV.COLL.	Al finanziamento del debito individuato all'articolo 1, pari ad euro 1.256.676,76, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse presenti in termini di competenza e di cassa a valere sullo stanziamento della Missione 01, Programma 03, Titolo 1, Macroaggregato 110 del bilancio del consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2022.
3	Legge Regionale n. 16 del 29 novembre 2022	Sentenza esecutiva del Tribunale di Napoli n.1315 del 07.02.2022	Al finanziamento del debito individuato all'articolo 1, pari a complessivi euro 131.265,95, si provvede mediante l'utilizzo delle risorse presenti in termini di competenza e di cassa a valere sullo stanziamento della Missione 20, Programma 03, Titolo 1, Macroaggregato 110, del bilancio di previsione assestato 2022-2024 del Consiglio regionale per l'esercizio finanziario 2022.

In particolare, la legge nr. 9 del 2022 ha avuto ad oggetto il pagamento della somma di euro 36.190,21 dovuti quali interessi su fatture pagate in ritardo per il contratto di portierato. Desta perplessità, al riguardo, l'inesatto adempimento della obbligazione principale e del correlativo obbligo di pagamento degli interessi, somma il cui esborso si sarebbe potuto agevolmente evitare mercè il tempestivo pagamento della sorte capitale e degli accessori.

La legge nr. 10 del 2022 ha riguardato il pagamento della somma di euro 1.256.676,76 quale revisione prezzi a favore di un aggiudicatario.

Anche qui si segnala il ritardo e il lievitare dell'importo da pagare.

Ancor maggiori perplessità desta la legge nr. 16 del 2022 con la quale è stato riconosciuto il debito di euro 131.265,95 a favore del difensore civico della Regione. Le perplessità derivano dal fatto che il creditore ha dovuto innanzitutto adire due volte il giudice amministrativo per l'annullamento dei provvedimenti di rimozione dalla carica, e poi, una volta insediato, non è stato pagato, inducendolo ad instaurare un contenzioso con la Regione per il pagamento delle sue spettanze. Invero, la sentenza 464 del 2018 del tribunale di Napoli, X sezione civile, ha affermato chiaramente la debenza ex sé delle somme al difensore, indipendentemente dalla presentazione di alcun documento giustificativo, circostanza utilizzata dalla Regione per non effettuare il pagamento, come affermato dal giudice: *"Non può attribuirsi in alcun modo al compenso spettante al difensore civico, che esercita una funzione pubblica, la natura di rimborso spese da documentare preventivamente."*

Si tratta certamente di un emolumento determinato dalla normativa di riferimento, innanzi richiamata, da corrisponderci mensilmente, salva diversa pattuizione contrattuale, e da individuarsi quale indennità per la funzione. La previsione di tale emolumento in misura fissa, inoltre, costituisce evidente garanzia sia della pubblica amministrazione rispetto a eventuali diverse richieste da parte del difensore civico e sia di quest'ultimo in ordine alla propria indipendenza e autonomia dai funzionari regionali, sottoposti loro stessi ai controlli ed iniziative del difensore civico nell'esercizio delle funzioni a lui riservate. Diversamente si verificherebbe l'incresciosa situazione che il controllato dovrebbe preventivamente essere a conoscenza del controllo e quindi la pubblica amministrazione controllata assumerebbe il ruolo anche di controllore in via preventiva".

7. Considerazioni conclusive

Nell'esercizio 2022, a fronte di n. 19 leggi emanate nell'anno oggetto di analisi (dalle quali devono essere espunte la L.R. nr. 1, "Rendiconto generale della Regione Campania anno 2020"; la "L.R. nr. 15 Assestamento del bilancio di previsione 2022-

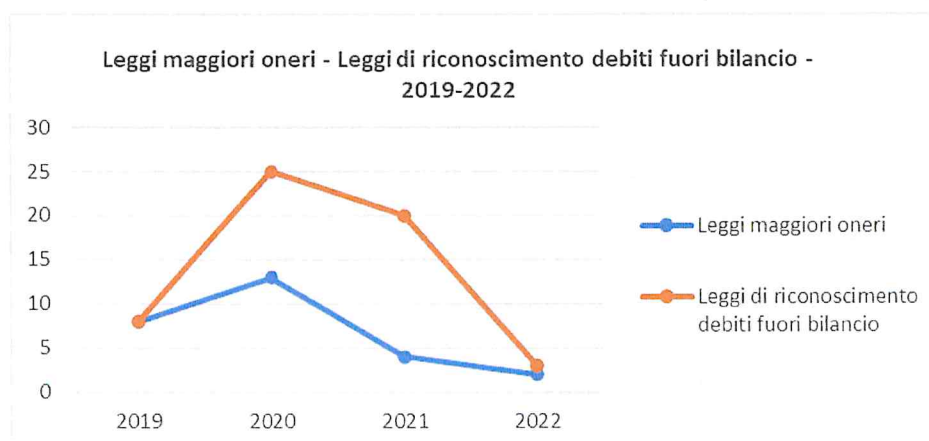
2024”; “la L.R. nr. 17 Rendiconto generale della Regione Campania anno 2021”; la “L.R. nr. 18 Legge di stabilità regionale 2023”; “la L.R. nr. 19 Bilancio di Previsione (triennio 2023-2025)”, n. 3 leggi regionali contengono il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Si richiama innanzitutto la Regione alla adozione di una copertura finanziaria più conforme alla normativa di riferimento atteso che, spesso, a fronte di una previsione di copertura, appare mancante la prima parte dell’equazione, ovvero la quantificazione esatta degli oneri.

La sussistenza di debiti fuori bilancio, inoltre, può comportare, nel tempo, un’alterazione dell’equilibrio della gestione (Sezione delle Autonomie, relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali, approvata con deliberazione n. 4/SEZAUT/2017/FRG e, più di recente, con deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG).

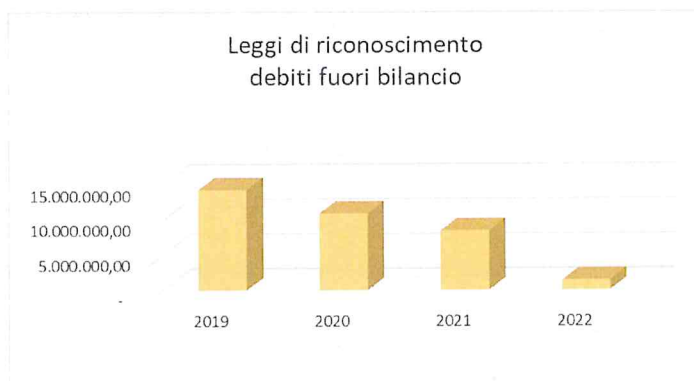
Si osserva, innanzitutto, una maggiore incidenza delle leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel biennio 2020-2021, in termini assoluti.

	2019	2020	2021	2022
Leggi maggiori oneri	8	13	4	2
Leggi di riconoscimento debiti fuori bilancio	8	25	20	3



Riguardo all’ammontare di debiti oggetto di riconoscimento con legge regionale, il biennio 2019-2020 risulta avere maggiore incidenza finanziaria.

	2019	2020	2021	2022
Leggi di riconoscimento debiti fuori bilancio	14.440.418,52	11.038.893,12	8.546.926,29	1.424.132,92



Da quanto esposto, l'esame delle leggi regionali del 2022 sembrerebbe evidenziare un miglioramento della copertura finanziaria correlato ad una diminuzione del numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Sebbene la Regione Campania abbia adeguato la propria normativa ai più recenti interventi legislativi che regolano la materia, tra cui quella in tema di armonizzazione contabile (ex D. Lgs. n. 18/2011) e, ancorché, attraverso l'adozione di nuove procedure concernenti la formazione delle leggi regionali, risulta necessario che la disciplina si conformi, ancor più, ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dalla Sezione delle Autonomie, anche perché la Regione ha fatto largo uso della facoltà di riconoscimento di debiti fuori bilancio per silenzio, alla luce del novellato comma 4 dell'art. 73 del dlgs nr. 118 del 2011 a mente del quale *"al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta"*.

La Regione, con nota del 09/05/2023 17:35:33, PG/2023/0240631 ha comunicato, infatti, che nel corso dell'anno 2022 sono stati riconosciuti con delibera di giunta debiti per euro 43.246.142,55, avvalendosi della facoltà di cui all'art. 11 bis (Organo

competente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio) della legge regionale nr. 37 del 2017 secondo cui:

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.

L'uso della deliberazione di giunta, seppur comporta una maggior snellezza nella approvazione dei debiti fuori bilancio, con il tempo potrebbe impedire al Consiglio il controllo democratico degli eletti su parte della attività economica della maggioranza di governo e alterare gli equilibri del bilancio preventivo.

Residuano, inoltre, ancora margini di incertezza con particolare riguardo alla "relazione tecnica" che deve necessariamente contenere, tra le altre cose, un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, da redigere puntualmente per ognuna di esse, in modo tale da fornire elementi chiari e certi sugli oneri derivanti da ogni nuova norma e sui relativi mezzi di copertura.

Si rende necessario fornire una adeguata e analitica rappresentazione degli oneri che gravano sui capitoli di spesa interessati e delle voci di spesa che si sono ridotte liberando le risorse utilizzate per la copertura dei nuovi oneri.