



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

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere relatore
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Raffaella Miranda	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

**nella camera di consiglio telematica del 6.5.2020 ha adottato la
seguinte**

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 il D.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. n. 28 del 2 febbraio 2013 (ad ora innanzi DPCM);

Visto il D.L. 8 marzo 2020, 11, recante “Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento delle attività giudiziarie”.

Visto il DPCM 9 marzo 2020, che estende a tutto il territorio nazionale le misure di cui all’art. 1 del DPCM 8 marzo 2020;

Visto il decreto n. 20/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, comunicato anche alle amministrazioni assoggettate a controllo, con il quale sono state rinviate le adunanze e le camere di consiglio e sono stati sospesi i termini dell’attività di controllo, ai sensi degli art. 1 e 4 del precitato D.L. n.11/2020;

Visto il decreto n.24/2020 del Presidente di questa Sezione regionale di controllo, con il quale sono state diramate disposizioni organizzativo-operative, in base al precitato D.L. n.18/2020;

Visto il D.L. n. 18 del 17 marzo 2020;

Visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n.139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le “Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n.18/2020”, ex art. 85, c. 3, lettera d) di tale decreto legge, segnatamente ai fini dello svolgimento “delle adunanze che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai rappresentanti delle amministrazioni, mediante collegamento da remoto, con modalità idonee a salvaguardare il contraddittorio e l’effettiva partecipazione” degli interessati, ex precitato art. 85, c.3, lett. e);

Visto il D.L. 3 aprile 2020, n.23, e segnatamente l’art. 36, u. c., che ha esteso “a tutte le funzioni e attività della Corte dei conti, come elencate nell’art. 85 del d.l. n.18/2020”, fino all’11 maggio 2020, la proroga del termine del 15 aprile, di cui all’art. 83, commi 1 e 2, del medesimo D.L. n.18/2020;

Visto il decreto n. 27/2020 del Presidente di questa Sezione di controllo, con le quali

sono state fornite le nuove indicazioni operative sull'espletamento delle funzioni della Sezione di Controllo

Vista l'ordinanza presidenziale nr. 19 del 2020 con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna camerale "da remoto", ex art. 4 del d.l. n.11/2020 ed analoghe disposizioni di cui all'art. 85 del d.l. n.18/2020;

Assicurata la segretezza e la riservatezza della partecipazione alla predetta camera di consiglio.

Udito il Magistrato istruttore Marco CATALANO.

Approva

La allegata relazione circa la copertura finanziaria delle leggi di spesa per l'anno 2019 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 telematica del giorno 6.5.2020

L'ESTENSORE

Marco Catalano

IL PRESIDENTE

Fulvio Maria Longavita

Depositato in Segreteria

in data 7.5.2020

F.to dott. Mauro Grimaldi



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

**RELAZIONE SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE FINANZIARIE
ADOTTATE NELLE LEGGI REGIONALI APPROVATE NELL'ANNO 2019
DALLA REGIONE CAMPANIA E SULLE TECNICHE DI
QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI.**

**(ART. 1, COMMA 2, DEL DECRETO LEGGE 10 OTTOBRE 2012 N° 174,
CONVERTITO, CON MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 7 DICEMBRE
2012, N° 213, QUALE MODIFICATO DALL'ART. 33, COMMA 2, LETT. A
DEL DECRETO LEGGE 24 GIUGNO 2014 N° 91, CONVERTITO, CON
MODIFICAZIONI, DALLA LEGGE 11 AGOSTO 2014 N° 116).**

Magistrato relatore

Consigliere Marco Catalano

Indice

Premessa

1. Quantificazione e morfologia degli oneri delle leggi di spesa. Le fonti di copertura.
2. Profili evolutivi: clausole di salvaguardia e clausole di neutralità. Il principio di copertura e l'equilibrio.
3. Segue: le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria.
4. Le fonti normative della Regione Campania.
 - 4.1 Alcune considerazioni di sintesi sulle forme di copertura adottate.
 - 4.2 Considerazioni conclusive.
 - 4.3 Alcuni cenni in tema di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e rivalsa.

Ha collaborato all'analisi giuridico-finanziaria:
Montecuolo

dott.ssa Amelia

Premessa

La presente relazione, redatta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e sulla scorta delle indicazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (vd. deliberazione SEZAUT/10/2013/INPR), riguarda la legislazione regionale del 2019 ed è finalizzata, nell'ambito del rispetto del principio di pareggio di bilancio sancito dall'articolo 81 Cost., ad arricchire il patrimonio conoscitivo del Consiglio regionale sull'importante 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 Sezione delle Autonomie, d'altro canto, ha dato ampio risalto al fatto che l'adozione di tale strumento di controllo referente rappresenti un prezioso elemento conoscitivo messo a disposizione delle assemblee legislative regionali su un tema estremamente tecnico quale è quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri, confermando così il ruolo attribuito alla Corte dei conti nell'ordinamento, volto al controllo dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Delibera n. 10/2013/INPR, cit.). 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, anche nel lungo periodo,

allo scopo di sollecitare l'attenzione in ordine a possibili criticità connesse e derivanti dalla legislazione di spesa.

La relazione si compone di due Sezioni:

La prima Sezione ha ad oggetto considerazioni generali sulla quantificazione degli oneri delle leggi di spesa. Si procederà, in primo luogo, a riportare l'*excursus* normativo nazionale e le indicazioni metodologiche, da cui muove la previsione legislativa del 2012, che esporta il sistema delle relazioni sulla quantificazione degli oneri e copertura delle spese dall'ambito nazionale a quello regionale.

La seconda Sezione ha ad oggetto un'analisi delle leggi della Regione CAMPANIA approvate nel corso del 2019. Tutti i provvedimenti legislativi (per un totale di n. 28 leggi) vengono analizzate, con uno specifico *focus* dedicato.

Sulla base dell'analisi svolta, come per i precedenti anni, vengono riportate alcune considerazioni metodologiche conclusive da parte della Sezione.

SEZIONE I : 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, quarto comma, della Costituzione ed ora sostanzialmente riprodotto nell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, trova esplicita declinazione nell'apposito art. 17 della legge n. 196/2009, intitolato "Copertura finanziaria delle leggi" (cfr. sentenza C. Cost. n. 224 del 25 luglio 2014), 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

I principi di copertura finanziaria declinati nell'art. 17 - sebbene la succitata disposizione di rango costituzionale sia di per sè norma dal carattere immediatamente precettivo vincolante per la potestà legislativa delle Regioni a prescindere dall'esistenza di norme interposte, trovano applicazione anche per le leggi regionali, per effetto dell'espresso richiamo contenuto al comma 2 dell'art. 19 della medesima legge n. 196/2009. In particolare, tale ultima norma contiene, nell'attuale formulazione intervenuta a seguito delle modificazioni di cui alla legge n. 163/2016, le seguenti previsioni: *"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"*.

In realtà, 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, che al Titolo III (inserito dal D.Lgs. 10 agosto 2014 n. 126), dopo aver esplicitato all'art. 36 l'obiettivo di armonizzare la finanza regionale, ha rafforzato il rilievo del principio di copertura, disponendo nella previsione del successivo art. 38 che a decorrere dall'esercizio finanziario 2015: *"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*

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.

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.

Il ciclo della quantificazione degli oneri delle leggi di spesa è stato, così, esteso alle leggi regionali con il decreto legge n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, che ha disposto, tra le tante previsioni inerenti il controllo contabile delle regioni, la redazione, da parte della Corte dei conti, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, in analogia con quanto nel 1988 era stato previsto per quelle statali. In tale ambito l'art. 1, comma 2, del cit. D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla L. 7 dicembre 2012 n. 213, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la funzione di redigere "periodicamente" una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

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 relazione è redatta dalla Sezione regionale di controllo. Destinatario della relazione è il Consiglio regionale. Il legislatore nazionale ha, in questo modo, attivato un particolare strumentario normativo che rende possibile, a metà anno, la valutazione, da parte della Sezione regionale, (del rendiconto dell'anno precedente e) delle leggi approvate nel corso dello stesso periodo. Le due letture, pur distinte, presentano rilevanti elementi di convergenza, misurando la capacità del decisore di evidenziare il "programmato" e il "realizzato" ed esaltando la funzione di bene pubblico del bilancio (Corte costituzionale, sentenza n. 184/2016). La

disaggregazione a livello di missione consente di individuare le politiche pubbliche che il legislatore ha implementato nel corso dell'anno e la collocazione che hanno trovato nell'ambito dell'equilibrio dinamico del bilancio.

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, codificato originariamente nel quarto comma dell'articolo 81 (ora terzo).

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).

L'esistenza di un principio costituzionale (la copertura) valido per l'intero sistema multilivello, e di una procedura (la quantificazione) ora estesa anche alla legislazione regionale, consente di far tesoro dell'esperienza sviluppata nel

processo di quantificazione degli oneri per la legislazione ordinaria statale, al fine di trarre utili suggerimenti per la migliore applicazione della metodologia.

La copertura finanziaria delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, viene determinata esclusivamente attraverso le modalità indicate alle lettere a), a bis), b), e c) del medesimo comma 1 dell'art. 17 qui richiamato. Queste ultime, dunque, sono le sole modalità di copertura ammissibili.

La tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 17 della legge di contabilità, sulle modalità di copertura finanziaria delle leggi di spesa e la tipizzazione delle modalità di copertura, trova giustificazione nel fatto che, in mancanza di detta previsione, sarebbe possibile ricorrere a prassi di copertura disinvolute e poco trasparenti, tali da mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri. Dette modalità di copertura, in quanto diretta e coerente espressione dell'art. 81 Cost., godono quindi di una garanzia che, in astratto, non viene riconosciuta ad altre tipologie di copertura diverse da quelle espressamente indicate (cfr. Del. SEZAUT/10/2013/INPR).

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". Tale relazione tecnica, dunque, è destinata ad esplicitare correttezza e congruità degli oneri previsti e delle coperture all'uopo indicate (cfr. SRCTOS Del. n. 177/2016/RQ).

E' 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 dell'onere, le spese si ripartiscono in: a) 'spese non rimodulabili' e b) 'spese rimodulabili'.

Ai sensi dell'art. 21, commi 5 e 6, della legge n. 196/2009, le spese si distinguono in: a) "inderogabili", b) "fattori legislativi" e c) "di adeguamento al fabbisogno", giacché il comma 5) dell'articolo 21, rinomina le spese "non modulabili" come "inderogabili", senza modificarne peraltro il significato sostanziale.

Si considerano, quindi, "non rimodulabili" le spese "per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolati a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, quali 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".

Le spese "rimodulabili", a loro volta si dividono in:

a) fattori «legislativi», ossia spese autorizzate da specifica disposizione legislativa che ne determina sia l'importo, inteso come limite massimo, sia il pertinente periodo di iscrizione in bilancio. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa e a fronte di tale onere va conseguentemente indicata la copertura finanziaria;

b) «spese di adeguamento al fabbisogno», ossia spese non predeterminate legislativamente

che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni (Cfr. Sezione Controllo Regione Liguria Delibera n. SRCLIG/83/2019/RQ del 25/10/2019).

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 potrebbero far rientrare anche le sentenze della Corte costituzionale che, comportando l'illegittimità costituzionale di un provvedimento legislativo regionale, con efficacia retroattiva, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe un atto amministrativo di ripetizione delle somme volto a compensarne gli effetti.

Per quanto concerne le classiche fonti di copertura, con la riforma introdotta dalla L. n. 163/2016 restano ferme, rispetto alla disciplina precedente, le tre modalità di copertura ritenute ammissibili dall'art. 17: a) l'utilizzo di accantonamenti di bilancio (fondi speciali); b) l'aumento delle entrate (con la limitazione del non peggioramento del risparmio pubblico da parte del provvedimento che modifica il pavimento normativo); e c) la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa. Ad essi si è aggiunta la "modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa" (lett. A-bis, c.1, art. 17).

I mezzi di copertura possono, quindi, distinguersi in "mezzi interni" e "mezzi esterni".

In particolare, i mezzi "interni" non derivano da nuove risorse, ma da compensazioni ed utilizzazioni di voci di spesa già previste in bilancio, individuabili ai sensi della lett. a), della lett. a-bis) e della lett. b) dell'art. 17 nei

fondi speciali di bilancio (art. 18) e nelle decurtazioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa (nei limiti della quota parte non ancora impegnata).

I mezzi "esterni" si identificano, invece, nelle risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata, individuabili ai sensi della lett. c) dell'art. 17 nell'introduzione di nuovi tributi o nell'incremento di quelli esistenti e 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 di contabilità pubblica (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 [...]".

Inoltre, le variazioni compensative di dotazioni finanziarie, in genere ammesse nell'ambito delle spese rimodulabili, non sono tuttavia possibili quando l'amministrazione "non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione".

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".

2.Profili evolutivi: clausole di salvaguardia. Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria. Il principio di copertura e l'equilibrio.

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.

Sono stabilite, cioè, procedure che, con notevole grado di automaticità, consentono, nella predetta ipotesi, la “disapplicazione” in via amministrativa delle norme medesime.

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 stanziare 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 incompressibili (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 12bis, 12ter e 12quater del medesimo articolo 17, 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, invece, l'obbligo di eseguire la prestazione, anche se le risorse allocate fossero insufficienti. Nei casi in cui sono radicati diritti in campo sociale, si pongono difatti problemi rilevanti di quantificazione, per l'elevato grado d'indeterminatezza della platea dei

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).

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.

beneficiari, che si riflette sulla possibilità di eseguire simulazioni del costo dei benefici ipotizzati dalle disposizioni; di qui la necessità di valutare gli effetti nell'ambito delle tendenze (economiche, sociali, demografiche) del settore.

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. Di sovente, difatti, 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.

⁴Cfr., sul punto, cit. Delibera Sezione Controllo Regione Lombardia n. SRCLOM/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".

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

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) Segue: 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 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".

Si continua a verificare, difatti, la redazione di *Relazioni tecniche* che non sempre consentono una chiara e trasparente ricostruzione della quantificazione degli oneri

riportati nelle leggi, ma si tende a fornire elementi di sintesi o descrittive e, in ogni caso, insufficienti per una piena e consapevole comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Si consideri, invero, che l'art. 17, comma 7 (divenuto comma 6-bis a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 163/2016, *ut infra*), della menzionata L. 196/2009, pone in particolare rilievo, per le fattispecie legislative di "neutralità finanziaria", la finalità e la centralità della "relazione tecnica", stabilendo che "per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la *Relazione tecnica* riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime [...]", in tal modo codificando i principi di completezza e di chiarezza che devono supportare ogni declaratoria normativa di asserita "invarianza" o "neutralità" finanziaria⁶.

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.

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"

⁶ V. Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali promulgate nell'anno 2018 dalla Regione Abruzzo e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", approvata con deliberazione n. SRCABR/163/2019/RQ del 10/12/2019.

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”⁷).

Recente dottrina ha rimarcato la considerazione secondo cui, con la piena attuazione della riforma costituzionale del 2012, “la copertura oramai si diluisce nell’equilibrio”, tant’ è che “(...) le recenti innovazioni normative (attuazione delle

⁷Cfr., in tal senso, Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, Delib. n. 31/2015/RQ; cfr. altresì, Sezione Controllo Regione Liguria Delibera n. SRCLIG/83/2019/RQ del 25/10/2019 “.

deleghe contenute nella legge 196 del 2009 e legge 163 del 2016, che ha reso possibile l'attuazione, dalla sessione di bilancio per il 2017, della riforma costituzionale del 2012) hanno posto rilevanti premesse per una nuova tipizzazione del bilancio pubblico, che ruota intorno a due fuochi: 1) la riorganizzazione profonda del manufatto contabile e 2) la diluizione del concetto di copertura in quello più generale di equilibrio. Da un lato, il bilancio è tornato ad essere lo strumento principale della decisione di finanza pubblica: un bilancio triennale, raccordato alla PA, e stretto in una scansione stringente; un bilancio organizzato per missioni/programmi/azioni, integrato da una contabilità economico-patrimoniale e supportato da una nuova gestione della cassa. (...) Dall'altro, la copertura si diluisce nell'equilibrio. Ovviamente, l'obbligo di copertura resta per ogni specifica innovazione normativa che modifica l'assetto preesistente (e permane il principio della quantificazione, che ne è prerequisito) e deve essere distinto tutto quello che varia la base di partenza (la cosiddetta legislazione vigente), per consentire al decisore una scelta consapevole (...).

Il bilancio integrato definisce quindi le variazioni quantitative necessarie per approssimare gli obiettivi programmatici, che sono anche dei vincoli; e ciò è realizzato modificando le politiche pubbliche sulla base dell'indirizzo politico.

La distinzione tra le scelte attivate nella sessione e quelle successive, che si era già attenuata molto nel passato, tende ora, con il "bilancio integrato", a esaurirsi, al netto ovviamente di aggiustamenti e imprevisti. Il "bilancio integrato" si deve contenere (o espandere) nei margini concordati a livello europeo e, dentro questo confine, si manifesta la funzione allocativa. Per questo è molto importante conoscere le convenzioni sulle quali è costruita la base di riferimento della manovra (relazione tecnica su entrambe le sezioni del bilancio).

Pavimento normativo (pluriennale e esteso alla intera pubblica amministrazione), morfologia del documento contabile (unificato e articolato in segmenti modificabili) e concentrazione delle decisioni finanziarie nella sessione (variazioni

quantitative delle politiche) enfatizzano l'equilibrio strutturale nelle diverse articolazioni⁸.

Sulla base delle surriportate considerazioni, va attenzionato, pertanto, proprio in riferimento alle criticità ivi emerse, “il problema contenutistico” afferente all' utilizzo persistente di clausole di “invarianza finanziaria”, prive delle necessarie indicazioni da riportarsi nelle relative “Relazioni tecniche”, secondo le rinnovate considerazioni espresse dalle Sezioni Riunite, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrale esitate con le delibere nn. SS.RR. 4/2019/RQ e SS.RR. 3/2020/RQ, per cui : “(…)Il fatto (…) che dette clausole siano previste pur a fronte di compiti che si appalesano come innovativi evidenzia, come già osservato nelle precedenti Relazioni quadrimestrali, un problema contenutistico. La mancata previsione, infatti, di costi aggiuntivi non esclude che possano derivare dalle norme in futuro maggiori esigenze a legislazione vigente, con copertura a carico dei «tendenziali» e dunque aggravando il disavanzo, soprattutto a fronte di oneri di carattere obbligatorio. Tutto ciò, a meno di non ritenere che effettivamente le disponibilità di bilancio a legislazione vigente siano quantificate in modo da presentare margini per la copertura di eventuali incrementi di spesa, conseguenti all'implementazione della nuova normativa. In tal caso si determinerebbe però scarsa coerenza con il principio della legislazione vigente, che, anche nel nuovo sistema contabile, costituisce il criterio per la costruzione delle previsioni di bilancio al netto della manovra”.

4. Le fonti normative della Regione Campania

Alla luce dell'art.19 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, e a disciplinare così, tenendo conto anche dei surrichiamati principi elaborati in merito

⁸Cfr. “Il diritto del bilancio” di Paolo DE IOANNA, in “Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria” [Atti del Convegno dl 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile](ed. Giuffrè Francis Lefebvre).

dalla giurisprudenza costituzionale e pur sempre nell'ambito della propria autonomia organizzativa, le modalità con cui assicurare la copertura delle diverse tipologie di spesa, ampliandosi il concetto di "spesa", come già detto, con un riferimento più generico agli "oneri", eventualmente derivanti da provvedimenti legislativi.

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 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. l.vo 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 Alcune considerazioni di sintesi sulle forme di copertura adottate.

Ritenendo di ripercorrere quanto già esposto nella relazione n. 161/2018 relativa all'annualità del 2015, 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.

Alla luce degli opportuni aggiornamenti emersi a fronte dell'analisi dei principi evolutisi e dei testi normativi regionali vigenti per l'annualità 2019 in materia di verifica delle relative tecniche di copertura finanziaria, va rilevato che 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 (...)".

La disposizione del successivo art. 15, in merito all'attività di "Verifica tecnica della copertura finanziaria dei progetti di legge e degli emendamenti", statuiscono, invece, un particolar iter procedimentale di formazione normativa, secondo cui le attività di verifica della completezza e della congruità della relazione tecnico-finanziaria di cui all'articolo 13, nonché della copertura finanziaria delle proposte di legge e degli emendamenti, spettano alla struttura amministrativa competente in materia di attività legislativa del Consiglio ovvero, per quanto di competenza, alla struttura amministrativa di supporto alla Commissione consiliare permanente in materia di bilancio.

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. Tale 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.

A tal fine, viene previsto altresì che con delibera di giunta regionale possono essere definite le modalità organizzative, volte a garantire l'osservanza di tali disposizioni nell'espressione dei relativi pareri.

Anche in riferimento ai disegni di legge d'iniziativa della Giunta regionale, è prescritto un iter procedurale predeterminato, anch' esso con effetti preclusivi, secondo la disciplina di cui al secondo comma dell'art. 14 in base al quale: "non sono iscritti all'ordine del giorno della Giunta regionale i disegni di legge sprovvisti della prescritta verifica da parte della struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie".

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".

Nell'ambito di tale inquadramento normativo, con nota istruttoria acquisita al prot. Cdc n. 738 del 03/02/2020 e trasmessa in pari data all'amministrazione regionale, questa Sezione ha chiesto all'Amministrazione regionale chiarimenti ed integrazioni documentali specificatamente, in ordine ai sottoriportati punti:

"(...) per ciascuna iniziativa legislativa, copia della relazione tecnico- illustrativa, predisposta ai sensi della normativa regionale vigente nel periodo considerato, in relazione

a ciascuno dei progetti di legge che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate - anche con riferimento a precedenti disposizioni di legge che sono state modificate e/o integrate - e contenente la valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie che evidenzia gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi, riportando, altresì, per i disegni di iniziativa della giunta regionale, la relazione attestante l'attività di verifica da parte della struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie;

- *per ciascuna relazione tecnica, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti dall'esecuzione di ciascuna disposizione di spesa, con la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme ovvero alla modulazione dei suddetti oneri nell'arco degli anni compresi nel bilancio pluriennale;*
- *copia della relazione tecnico-finanziaria, in caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese - secondo i canoni fissati dall' art. 17 comma 6 bis della lg. n. 196/2009 - contenente i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, con l'indicazione delle eventuali risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite;*
- *le relazioni e gli iter adottati ex art. 4 l.r.n. 11 del 2015 e ss.mm.ii.(...)"*.

Va evidenziato, in riferimento alla portata innovativa a cui fa riferimento l'ultimo punto della richiesta in esame, che l'Amministrazione regionale - tra gli strumenti adottati, relativi all'analisi di impatto della regolamentazione (*impact assessment - ex ante*) e della valutazione dei risultati della regolamentazione (*evaluation - ex post*), in materia di *better regulation* e qualità della normazione (che si pongono quale finalità l'identificazione dei benefici sullo sviluppo socio-economico del territorio, ovvero sia l'impatto della produzione normativa in termini qualitativi), ha avviato l'attuazione delle previsioni normative relative a tali strumenti di *better regulation*, finalizzate a migliorare la qualità della regolamentazione regionale, con l'emanazione della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11, recante: "Misure urgenti per semplificare, razionalizzare e rendere più efficiente l'apparato amministrativo,

migliorare i servizi ai cittadini e favorire l'attività di impresa. Legge annuale di semplificazione 2015”.

La Regione Campania si è autoregolamentata, quindi, ai sensi del succitato art. 4 l.r.n. 11 del 2015 - rubricato “Miglioramento della qualità della normazione” , disponendo che i disegni di legge di iniziativa della Giunta (DDL) debbano essere corredati dall’Analisi Tecnico Normativa (ATN) e dall’Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR) , ai fini della loro trattazione, a norma dello Statuto regionale, e ha istituito il Nucleo per il Supporto e l’Analisi della Regolamentazione, competente su AIR e ATN.

In particolare, la disposizione prevede che: “ (...) Il processo normativo regionale si conforma ai principi di proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, responsabilità, accessibilità, chiarezza e semplicità delle norme, di cui alla relazione della Commissione europea al Consiglio ed al Parlamento COM(2011)803 del 23 novembre 2011 e alla Comunicazione della Commissione europea COM(2013)122 del 7 marzo 2013. A tal fine, in attuazione dell’Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e di miglioramento della qualità della regolamentazione 23/CU del 29 marzo 2007 il Consiglio Regionale e la Giunta Regionale, nel rispetto dei propri ordinamenti, si avvalgono, in particolare dei seguenti strumenti: a) analisi tecnico normativa (ATN); b) analisi di impatto della regolazione (AIR); c) verifica di impatto della regolazione (VIR); d) clausole valutative; e) *drafting normativo*. Per assicurare l’utilità e l’efficacia dell’intervento normativo, ogni disegno di legge è corredato, per la sua trattazione a norma dello Statuto regionale, dall’analisi tecnico normativa e dall’analisi di impatto della regolamentazione. La mancata presentazione delle suddette relazioni rende improcedibile l’istruttoria e l’esame dei provvedimenti secondo quanto disposto dal Regolamento interno del Consiglio Regionale (...)”.

Pertanto, in caso di mancata presentazione delle relazioni a corredo del DDL, il provvedimento non può (*rectius*: non potrebbe) essere esaminato dal Consiglio regionale.

L'attuazione delle disposizioni della legge n. 11/2015 è stata completata, poi, dal decreto del Presidente della Giunta del 14 maggio 2016, n. 137.

Con tale atto è stato approvato un disciplinare che ha definito l'ambito di applicazione e le procedure per la realizzazione di ATN e AIR, specificando le funzioni ed il ruolo del NUSAR (Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione), e individuando non solo le modalità per effettuare le consultazioni delle principali categorie di soggetti pubblici e privati, destinatari degli effetti diretti e indiretti della proposta normativa, ma anche i metodi di analisi e modelli di AIR e ATN.

Dall'esame del "Secondo rapporto sintetico sulla X legislatura 1 luglio 2016 - 30 giugno 2017" della Regione Campania emerge che, se nel periodo considerato per l'ATN si è registrata un'invarianza, rispetto al suo adempimento, in quanto veniva già compilata per i disegni di legge d'iniziativa della Giunta, si è anche registrata una nota positiva con l'entrata a regime della procedura per la redazione dell'AIR, prevista sia dallo Statuto sia dal Regolamento consiliare, ma mai adempiuta se non attraverso iniziative sperimentali sporadiche⁹.

⁹ Lo stesso Consiglio regionale nel dossier sul "Rapporto sulla Legislazione Regionale 1 GENNAIO - 31 DICEMBRE 2017 (X legislatura)" ha fatto presente che "(...) La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 settembre 2008 ha rafforzato il ruolo dell'ATN, eleggendolo ad uno degli strumenti chiave per l'implementazione della *better regulation*, ampliandone le funzioni, tra cui: verifica della coerenza con il programma di governo; l'analisi di compatibilità con i principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai sensi dell'art. 118, co.1 Cost.; maggiore rilievo attribuito al contesto normativo comunitario e internazionale, con riguardo alla verifica dell'esistenza di eventuali procedure d'infrazione da parte della Commissione europea e all'analisi di compatibilità dell'intervento con obblighi internazionali, avendo riguardo anche alle linee prevalenti della giurisprudenza rilevante esistente. L'ATN prevede quindi un riferimento al rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e al rispetto del riparto di competenze costituzionalmente previsto. Nella nostra Regione la buona qualità della normazione ha smesso di essere una dichiarazione di principio con la l.r. n. 11/2015 che, all'art. 4, ha previsto che ogni disegno di legge della Giunta debba essere accompagnato dalla relazione ATN (Analisi tecnica normativa) e AIR (Analisi di impatto della regolamentazione). In mancanza delle suddette relazioni è improcedibile l'istruttoria. In questa prospettiva la nuova disciplina dell'AIR, della VIR e della consultazione rappresenta solo il primo, pur se indispensabile, punto di partenza di un percorso meditato e organico volto all'introduzione e al continuo affinamento di una combinazione di rimedi normativi, organizzativi e formativi che, nel medio-lungo periodo, conducano a un significativo miglioramento della qualità della regolamentazione(...) l'avvio dell'utilizzo di nuovi strumenti volti a migliorare la qualità della regolamentazione previsto dalla Legge annuale di semplificazione n.11/2015, ha determinato che la Giunta ampliasse e declinasse in maniera puntuale l'attività del NUSAR (Nucleo per il Supporto e l'Analisi della Regolamentazione), estendendo le modalità di consultazione dei soggetti pubblici e privati destinatari delle normazioni oltre a definire l'ambito di

In ogni caso, dall'esame della documentazione prodotta dall'amministrazione regionale, si rileva, positivamente, sotto il profilo della copertura degli oneri finanziari, che la scheda di analisi ATN si compone di una sezione (n.9) dedicata alla valutazione dell' "Impatto sul bilancio regionale e oneri burocratici" (*ut infra*). Come detto in precedenza, nel corso del 2019, sono state approvate n. 28 leggi regionali e in tutte le relative *Relazioni tecniche* la quantificazione degli oneri derivanti dalla consultazione elettorale viene effettuata secondo le indicazioni delle norme statutarie vigenti, ex legge regionale campana n. 6 del 28 maggio 2009, nella versione modificata dalle leggi regionali 31 gennaio 2014, n. 6 e 8 agosto 2016, n. 28, in cui attualmente permane la disciplina dello Statuto della Regione, di cui al comma 2 dell' art. 53.

La norma prevede, in materia di copertura finanziaria, che: "L'iniziativa legislativa è esercitata mediante presentazione al Presidente del Consiglio di progetti di legge redatti in articoli e illustrati da una relazione descrittiva nonché, se comportano spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico-finanziaria".

Sulla scorta degli elementi che precedono si è esaminata ogni legge, redigendo un paragrafo, in cui si è dato conto del risultato dell'indagine effettuata e delle eventuali criticità emerse.

Con riguardo agli aspetti più strettamente applicativi e di dettaglio del principio di copertura, la disamina delle leggi approvate dal Consiglio regionale nel 2019, ha fatto emergere la conferma di alcune criticità già censurate in passato (vedi Del. cit. n 161/2018/RQ).

In particolare, sono state riscontrate fattispecie in cui il principio di copertura è risultato disatteso, in quanto la relazione illustrativa si è presentata priva di dati finanziari (leggi nn. 4;12;16). In altre, invece, è stata prevista una clausola di neutralità senza oneri a carico del bilancio regionale (lg. n. 13). In altre ancora si è previsto una clausola di "invarianza finanziaria" (leggi nn. 16,24,25), per le quali si

applicazione e le procedure per le analisi obbligatorie a corredo dei DDL (ATN - AIR) come sancito dallo Statuto regionale (...)"

è ritenuto opportuno segnalare profili di criticità, non riferibili direttamente alla copertura, ma all' impatto in termini finanziari.

In generale, è da osservare che quando si richiede ad una struttura amministrativa di svolgere un nuovo compito, talvolta complesso, senza che ne discendano "nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", è evidente l'effetto elusivo intrinseco del principio di copertura, e ciò sia nell' ipotesi in cui la legge non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, sia nell' ipotesi in cui il relativo costo sia "a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio", come se in essi esistessero delle risorse libere, non finalizzate.

La relazione tecnica, dovrebbe quindi riportare 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 la riprogrammazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime.

Sul punto, una possibile chiave di lettura può essere data dalla tempistica del procedimento di normazione, nella sua fase di iniziativa, estremamente risalente nel tempo, rispetto alla fase di approvazione effettiva. Il che comporta, spesso, la presentazione di emendamenti che stravolgono la proposta originaria della decisione legislativa [Rif. ad es. Lg. n. 03_2019 _642_DGR 24.10.2017], a cui corrisponde il disagio delle strutture amministrative competenti per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti finanziari.

In presenza di norme programmatiche, si è riscontrato in generale, il ripetuto ricorso alla copertura finanziaria mediante legge di bilancio (leggi nn. 3;19;7;14;5;26;23;21;20), prevedendosi, altresì una contestuale riduzione di spese e risorse disponibili, a fronte di maggiori oneri.

Sebbene tale *iter* sia consentito, esso comunque denota una scarsa capacità di programmazione delle risorse e soprattutto rende il bilancio suscettibile di continue integrazioni e modifiche in corso di anno, per effetto di esigenze di spesa che potrebbero derivare da leggi successive.

Il ricorso alla copertura esterna, attraverso rinvio al bilancio, rischia di minare l'effettività dei provvedimenti legislativi, in quanto, ove si rendesse necessario assicurare il recupero di un disavanzo eventualmente accumulato, non sono individuati i margini finanziari per ulteriori interventi di spesa, lasciando inattuati i relativi programmi.

Nel corso del 2019, sono state promulgate, altresì, **numerose leggi in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio.**

Anche per gli oneri derivanti dalle suddette leggi di riconoscimento di debito si utilizza il ricorso al rinvio alla legge di bilancio (leggi nn. 1;18;2;8;9;17;10;11).

Si ricorda che, pure in presenza di elementi di sostenibilità dei predetti debiti, il procedimento di riconoscimento del debito assume carattere eccezionale nell'ordinamento contabile, in quanto riferito ad obbligazioni verso terzi, per il pagamento di una determinata somma di denaro assunta in violazione delle norme giuridico contabili¹⁰.

L'Amministrazione regionale, in materia di DFB ha fatto presente che:

- "Ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, [...] la legittimità dei debiti fuori bilancio è riconosciuta dal Consiglio regionale con legge, con l'ulteriore previsione - riservata alle circostanze in cui il debito sia originato da titoli giurisdizionali esecutivi - che la legittimità del debito si intende riconosciuta trascorsi sessanta giorni dalla ricezione della proposta normativa. Nella definizione delle modalità procedurali intese alla approvazione da parte della Giunta regionale dei disegni di legge, ai sensi della citata normativa, con D.G.R. 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 ed 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 del 7/9/2016" (Cfr. Relazione illustrativa della legge n. 2/2019).

¹⁰Cfr. ancora Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, Del. n. SRCABR/163/2019/RQ.

Con tale atto, l'Amministrazione 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 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".

Invero - sul punto, *ut infra*- l'Amministrazione regionale ha recentemente regolamentato la procedura in materia di dfb con la disciplina di cui all' art. 25 del cit. regolamento regionale n. 5/2018.

Esulano dalla presente analisi, invece, la legge di stabilità e quella di bilancio¹¹, caratterizzate da un articolato finanziario più complesso, oggetto di specifica analisi ai sensi del comma 3, art. 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Cfr, sul punto, Legge regionale 5 agosto 2019, n. 15 : "Variazione al Bilancio di previsione 2019/2021", integrata con le modifiche apportate dalla Legge regionale 2 dicembre 2019, n. 22 : "Variazione al Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021", la cui relazione illustrativa prevede un' iscrizione nel bilancio regionale di un credito nei confronti del Consiglio regionale pari ad € 14.270.586,34 per effetto delle prescrizioni di cui alla deliberazione della Corte dei conti n. 172/2019)¹².

¹¹ Rif. Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 27: "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2020", e Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 28 : "Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania".

¹² Nel parere dell' organo di revisione al disegno di legge sul bilancio di previsione 2019-2021 si attesta che "atteso che il Consiglio Regionale della Campania, con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 207, del 21.11.2019, avente ad oggetto: «Attuazione decisione della Corte dei Conti Sezione regionale di controllo n.172/2019/Pari - Variazione al Bilancio di previsione del Consiglio regionale della Campania per il triennio 2019-2021 - Proposta al Consiglio. -REG. GEN. N. 870/11», e con la successiva delibera di Variazione al bilancio 2019-2021, ha provveduto ad: iscrivere nelle entrate del bilancio di previsione del Consiglio Regionale 2019/2021, annualità 2019, dei crediti per recupero nei confronti dei percettori al titolo III "entrate extratributarie", tipologia 500 "rimborsi ed altre entrate correnti" per € 14.270.586,34; Iscrivere nelle spese del bilancio di previsione del Consiglio Regionale 2019/2021, annualità 2019, dei debiti nei confronti della Regione alla Missione I. Programma 11, titolo I per € 14.270.586,34, preservando gli equilibri, anche in termini di cassa, in considerazione che l'obbligo al riversamento al bilancio della Regione, sorge al

Al riguardo, sono da richiamare, con riferimento alle disposizioni del bilancio di previsione, gli esiti del giudizio di parificazione (ex Decisione n. 172/2019/PARI), nella parte in cui non ha parificato le poste passive concernenti i trasferimenti al Consiglio regionale dei fondi occorrenti per il trattamento accessorio del personale, che è risultato erogato senza titolo, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019¹³.

La Sezione di controllo ha in tale senso affermato il principio secondo cui: “(...) Atteso che oggetto del giudizio di parificazione è il rendiconto, e che tuttavia esso è parte indissolubile di un bene giuridico unitario [il bene pubblico bilancio], gli effetti del giudicato contabile non si producono su di un atto, o un’attività, ma su un ciclo: il «processo di bilancio». Esso è fortemente intriso dall’elemento temporale non sviluppandosi linearmente, secondo un inizio ed una fine, ma in modo ciclico, senza soluzione di continuità, tra rendicontazione e programmazione, per garantire, appunto, l’«inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari” (Corte costituzionale n. 274/2017 e n. 105/2019)»”.

momento dell'incasso a titolo di recupero da parte dei percettori; Iscrivere nelle spese del bilancio di previsione del Consiglio Regionale 2019/2021, annualità 2019, di un fondo crediti di dubbia esigibilità di € 2.670.586,34, a titolo di svalutazione prudenziale del credito iscritto in bilancio, in considerazione della difficile esazione del credito, tenuto conto del potenziale contenzioso che potrà sorgere a seguito detrazione di recupero; Rinviare al bilancio di previsione 2020/2022, dell'ulteriore accantonamento di € 11.600.000,00 per ciascuno degli esercizi 2020-2021-2022, nella misura sopra indicata; che, come meglio evidenziato nella suddetta delibera 207, del 21 novembre 2019, la quantificazione delle somme di cui sopra, potrà essere oggetto di eventuale rideterminazione, a seguito di ulteriori istruttorie che si rendessero necessarie, in relazione alla complessità della materia, delle procedure, al gran numero di percettori e ad ulteriori elementi che potrebbero sopraggiungere; che la Regione Campania, per effetto delle prescrizioni di cui alla predetta deliberazione della Corte dei Conti n. 172/2019, ha iscritto tra le entrate del bilancio regionale, esercizio 2019, un credito nei confronti del Consiglio regionale, quale ente strumentale, pari ad € 14.270.586,34 così come quantificato dalla Direzione Generale per le Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali del Consiglio regionale, comunicato con nota prot. 21542 del 20 48 • fonte: <http://burc.regione.campania.it> n. 81 del 30 Dicembre 2019 novembre 2019, erogati al personale di ruolo e comandato del Consiglio regionale, in applicazione delle disposizioni delle leggi regionali n. 20/2002, n. 25/2003 e successive modifiche ed integrazioni, già abrogate dal Consiglio regionale, ed oggetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 146/2019 ed un accantonamento nel "Fondo oneri" di pari importo, che confluirà nel risultato di amministrazione quale accantonamento al fine di dare rappresentazione dell'onere di recupero nei confronti della "finanza pubblica allargata".

¹³L’effetto retroattivo della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge di spesa comporta l’impossibilità di parificare l’importo di quanto pagato (con correlata riduzione di cassa) sul capitolo U00008, relativo al trasferimento dei fondi per il funzionamento del Consiglio, in corrispondenza agli importi finanziati con le “Legge 20” e la “Legge 25”.

Nell'ambito di tale inquadramento di sintesi, propedeutico all' esame nel dettaglio di ciascun provvedimento, è da ricordare che l'Ufficio di controllo, con nota istruttoria acquisita al prot. Cdc n. 738 del 03/02/2020 e trasmessa in pari data all'Amministrazione regionale, ha richiesto all' Amministrazione regionale chiarimenti ed integrazioni documentali, in ordine ai sottoriportati punti:

- *“(...) per ciascuna iniziativa legislativa, copia della relazione tecnico- illustrativa, predisposta ai sensi della normativa regionale vigente nel periodo considerato, in relazione a ciascuno dei progetti di legge che comportino nuovi o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate – anche con riferimento a precedenti disposizioni di legge che sono state modificate e/o integrate – e contenente la valutazione sull' attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie che evidenzii gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi, riportando, altresì, per i disegni di iniziativa della giunta regionale, la relazione attestante l' attività di verifica da parte della struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie;*
- *per ciascuna relazione tecnica, il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari derivanti dall' esecuzione di ciascuna disposizione di spesa, con la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme ovvero alla modulazione dei suddetti oneri nell'arco degli anni compresi nel bilancio pluriennale;*
- *copia della relazione tecnico-finanziaria, in caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese – secondo i canoni fissati dall' art. 17 comma 6 bis della lg. n. 196/2009 – contenente i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, con l'indicazione delle eventuali risorse già disponibili sul bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite;*
- *le relazioni e gli iter adottati ex art. 4 l.r.n. 11 del 2015 e ss.mm.ii.(...)”.*

Con nota prot. n. 2020-4590/UDCB/GAB/CG del 21/02/2020, l' Amministrazione regio-nale ha trasmesso la documentazione chiesta, rappresentando in replica che:

“in riscontro della nota in oggetto acquisita al prot. n. 2679 del 04/02/2020 si trasmette la documentazione pervenuta dall’ Ufficio legislativo della Presidenza della Giunta regionale della Campania (...) gli atti suindicati unitamente alla documentazione di supporto (...) sono resi disponibili “al seguente link: <https://box.regione.campania.it/data/public/560b4b> (...)”.

L’ Amministrazione regionale ha, in particolare, prodotto una documentazione analitica, comprensiva di Relazioni illustrative e Relazioni tecniche e/o finanziarie afferenti agli allegati di cui ai sottoriportati provvedimenti legislativi:

Lg. n.

-01_2019_807 DGR 29.11.18 DFB (All., nn. 1,2 [Relazione illustrativa],3);

-02_2019_851 DGR 11.12.18 DFB (All., nn. 1,2,3,4,5,6,7,8[Relazione illustrativa]);

-03_2019_642 DGR 24.10.17 DFB (All., nn. 1,2[Scheda ATN],3[Scheda AIR],4[Relazione economica],5[Relazione illustrativa]);

-08_2019_127 DGR 02.04.19 DFB (All., nn. 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17[Relazione illustrativa],18,19);

-09_2019_128 DGR 02.04.19 DFB (All., nn. 1,2,3,4[Relazione illustrativa],5,6,7,8);

-10_2019_129 DGR 02.04.19 DFB (All., nn. 1,2,3,4[Relazione illustrativa],5);

-11_2019_130 DGR 02.04.19 DFB (All., nn. 1,2,3[Relazione illustrativa]);

-16_2019_349 DGR 24.07.19 Semplificazione (All., nn. 1,2,3[Relazione illustrativa],4[Relazione tecnica],5,6);

-17_2019_417 DGR 10.09.19 DFB (All., nn. 1,2,3,4,5[Relazione illustrativa]);

-

18_2019_418 DGR 10.09.19 DFB (All., nn. 1,2,3,4,5[Relazione illustrativa],6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17);

-19_2019_189 DGR 07.05.19 DDL Architettura (All., nn. 1,2[Relazione illustrativa],3[Relazione tecnica],4 [Scheda AIR]5[Scheda ATN]);

-27_2019_639 DGR 10.12.19 Stabilità e Bilancio Previsione (All., nn. 1,2[Relazione illustrativa],3,4);

Fonte: Regione Campania

L' Amministrazione regionale ha, altresì, prodotto una ricognizione di sintesi delle leggi approvate nel corso dell'anno 2019 di iniziativa della Giunta regionale così individuate:

LEGGI REGIONALI DI SPESA:

Legge Regionale n. 3 dell'11 aprile 2019 - Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo

Legge Regionale n. 19 dell'11 novembre 2019 - Legge per la promozione della qualità dell'architettura

LEGGI REGIONALI DI RICONOSCIMENTO DI DEBITI FUORI BILANCIO:

Legge Regionale n. 1 dell'11 febbraio 2019 - Delibera di Giunta regionale del 29 novembre 2018, n. 807. Importo complessivo di € 633,60

Legge Regionale n. 2 dell'11 febbraio 2019 - Delibera di Giunta regionale dell'11 dicembre 2018, n. 851. Importo complessivo di € 16.036,88

Legge Regionale n. 8 del 4 giugno 2019 - Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 127. Importo complessivo di € 98.383,46

Legge Regionale n. 9 del 4 giugno 2019 - Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 128. Importo complessivo di € 14.205.253,03

Legge Regionale n. 10 del 4 giugno 2019 - Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 129. Importo complessivo di € 38.037,41

Legge Regionale n. 11 del 4 giugno 2019 - Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 127. Importo complessivo di € 98.383,46

Legge Regionale n. 17 del 28 ottobre 2019 - Delibera di Giunta regionale del 10 settembre 2019, n.417. Importo complessivo di € 23.827,43

Legge Regionale n. 18 del 28 ottobre 2019 - Delibera di Giunta regionale del 10 settembre 2019, n. 418. Importo complessivo di € 54.840,27

LEGGI CON CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

Legge Regionale n. 16 del 7 agosto 2019

LEGGI RELATIVE AL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 27

Fonte: Regione Campania

Dall'analisi della documentazione resa disponibile al suindicato link/box di riferimento si segnala, pertanto, che la documentazione inviata dalla Regione si riferisce ad un numero parziale di leggi.

Invero, per alcune di esse (leggi nn. 12,13,14,15,20,21,22,23,24,25), è stata carente la produzione degli atti comprovanti l'utilizzo delle tecniche di quantificazione e le fonti di copertura dei relativi oneri, ovvero la Relazione illustrativa-descrittiva e/o la Relazione tecnico-finanziaria.

In relazione all' iter di cui all'art. 4 l.r. Campania n. 11 del 2015 e ss.mm.ii., sono state prodotte le Schede AIR e ATN, relative ai seguenti provvedimenti classificati "Leggi regionali di spesa" :

- **Legge regionale 11 aprile 2019, n. 3:** "Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo" (Rif. Allegato n. 2 Scheda ATN - Allegato n. 3 Scheda AIR);

- **Legge regionale 11 novembre 2019, n. 19:** "Legge per la promozione della qualità dell'architettura" (Rif. Allegato n. 4 Scheda AIR- Allegato n. 5 Scheda ATN).

In materia di riconoscimento di DFB sono state promulgate, invece, le seguenti leggi regionali: nn. 1,2,8,9,10,11,17,18/2019.

In questi casi non risulta predisposta la scheda finanziaria e l'Amministrazione regionale ha rappresentato che 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 ha prodotto la cd. "relazione illustrativa".

Al riguardo, l' art. 25 del "Regolamento di Contabilità regionale, in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37" (reg.reg. n. 5/18) prevede, in tema di "Debiti fuori bilancio", 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 comma 6 e 7 si prevede 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.

4.2 Considerazioni conclusive

Tanto premesso, va rilevato che, sebbene la Regione Campania abbia adeguato la propria normativa ai più recenti interventi legislativi che regolano la materia che ci occupa, tra cui quella in tema di armonizzazione contabile (ex D. Lgs. n. 18/2011) e ciò soprattutto attraverso l'adozione di nuove procedure concernenti la formazione delle leggi regionali, è tuttavia ancora necessario che tale disciplina si conformi ai principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e dalla Sezione delle Autonomie.

Tanto, in un'ottica omogeneizzante delle procedure, sia per la Giunta che per il Consiglio, residuando 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 rileva, altresì, che in riferimento a cospicua parte della legislazione regionale recante oneri finanziari aggiuntivi (v. più avanti la relativa scheda di dettaglio) si è fatto ricorso :

1. **alla tecnica di "rinvio a bilancio"**, anche con contestuale riduzione di spese,
2. si è utilizzata la tecnica della apposizione della clausola di "invarianza finanziaria", disponendo che agli oneri derivanti dalla legge si sarebbe provveduto con le risorse disponibili a "legislazione vigente".

Appare evidente che anche per i casi di rinvio a stanziamenti di bilancio occorre prevedere, a fronte di ripetute norme programmatiche ovvero richiedenti l'operatività di apparati amministrativi complessi, oltre alla collaborazione istituzionale, anche una corretta quantificazione degli oneri finanziari imputati al bilancio regionale, la quale deve essere non soltanto espressa, ma quanto più attendibile possibile, affinché anche la copertura finanziaria possa risultare veritiera.

Una diversa forma di quantificazione degli oneri, indefinita o determinata per così dire *a forfait* o *per relationem*, sarebbe viziata dal difetto di copertura, in violazione del precetto costituzionale sancito dall' art. 81 Cost., potendosi la spesa in fase attuativa rivelare superiore allo stanziamento previsto.

In tal senso, l'indicazione degli effetti finanziari dovrebbe essere sempre analitica, ovvero determinata per ciascuna singola disposizione che introduce nuovi oneri.

Parimenti, nell' ipotesi in cui la legge regionale disponga una clausola di "invarianza finanziaria", va rilevato che il principio di credibilità della copertura va argomentato sempre secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile, non essendo consentita una forma di copertura *ex post*.

In tal senso va tenuto sempre presente la definizione temporale dell'onere, che deve riferirsi al bilancio pluriennale, sino alla sua completa attuazione e in conformità alla tipologia di spesa da effettuare.

In ultimo, si rileva che per alcuni provvedimenti¹⁴ emergono incertezze circa i margini di operatività effettiva della disciplina che l'Amministrazione regionale

¹⁴ In passato il ricorso a prelevamenti dal "fondo di riserva" ha generato qualche perplessità, poichè "il ricorso a tale fondo, per finanziare interventi programmati, appare, in via generale, estraneo alla finalità del fondo stesso, da riservare ad eventi che sfuggano al controllo e alla pianificazione del legislatore regionale, e non già a spese prevedibili" (cfr., in termini, S.R.C. Campania: "Relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno 2013 dalla Regione Campania e sulle tecniche di quantificazione degli oneri", approvata con deliberazione n°257/2014 del 29 dicembre 2014, pag. 37, nonché S.R.C. l'Emilia-Romagna, Relazione approvata con deliberazione n° 277/2013/RQ del 26 novembre 2013, e S.R.C. Molise, Relazione approvata con deliberazione n° 151/2013/RQ del 22 ottobre 2013).

Sul punto, è anche da ricordare che, con sentenza n. 138/2018, la Corte costituzionale ha statuito che "I principi contabili non vietano di coprire -attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva- la spesa relativa a un esercizio successivo a quello in cui si effettua detto prelievo. Si tratta di una pratica che non collide con il principio di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. poiché si limita alla conservazione,

ha rinnovato sui prelevamenti dal “fondo di riserva”, con l’adozione della disposizione dell’art. 11 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37, che ha, a sua volta, recepito l’art. 48, comma 1, del decreto legislativo n.118/2011¹⁵.

La norma regionale vigente, come da ultimo modificata e sostituita dall’articolo 1, comma 28 della legge regionale 29 dicembre 2018, n. 60, statuisce che:

“1. I prelevamenti dal fondo di riserva di cui all’articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 118/2011 sono comunicati al Consiglio regionale ed alla Commissione competente in materia di bilancio, la quale ne dà comunicazione nella prima seduta utile”.

2. “Il Fondo di riserva per spese impreviste e il Fondo di riserva per spese obbligatorie di cui al comma 1 sono iscritti, ciascuno, per un ammontare non superiore al 5 per cento del totale delle spese libere inizialmente previste in bilancio”.

3. “Il prelevamento dal fondo di riserva è subordinato alla preventiva verifica da parte della struttura cui è assegnata la gestione delle voci elementari di bilancio da istituire, ovvero i cui stanziamenti devono essere adeguati attraverso la movimentazione delle somme accantonate nei richiamati fondi, della possibilità di ricavare la provvista finanziaria necessaria attraverso l’effettuazione delle variazioni compensative, senza che ciò, con riferimento allo stato di realizzazione della programmazione e alla possibilità di rimodulare

per l’impiego successivo, di una risorsa esistente e disponibile al momento di deliberazione della spesa” (Cfr. sul punto anche la già citata “Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri” in Del. N. 16/SSRRCO/RQ/18).

¹⁵ Articolo 48 (*Fondi di riserva*) 1. Nel bilancio regionale sono iscritti: a) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese obbligatorie» dipendenti dalla legislazione in vigore. Le spese obbligatorie sono quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni ed altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamenti di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa; b) nella parte corrente, un «fondo di riserva per spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui alla lettera a), e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità; c) il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa di cui al comma 3. 2. L’ordinamento contabile della regione disciplina le modalità e i limiti del prelievo di somme dai fondi di cui al comma 1, escludendo la possibilità di utilizzarli per l’imputazione di atti di spesa. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera a), sono disposti con decreto dirigenziale. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera b) sono disposti con delibere della giunta regionale. 3. Il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è iscritto nel solo bilancio di cassa per un importo definito in rapporto alla complessiva autorizzazione a pagare ivi disposta, secondo modalità indicate dall’ordinamento contabile regionale in misura non superiore ad un dodicesimo e i cui prelievi e relative destinazioni ed integrazioni degli altri programmi di spesa, nonché dei relativi capitoli del bilancio di cassa, sono disposti con decreto dirigenziale.

le spese previste, in ragione della loro configurazione come spese riferibili ad attività non essenziali o comunque differibili, apporti nocumento alla gestione”.

4. “Fatto salvo il regime di competenza previsto per ciascuna tipologia di variazione compensativa richiamata nel comma 3, l’impossibilità di provvedere con modalità diverse da quelle dell’utilizzo dei fondi di riserva, è certificata dal dirigente competente alla gestione delle voci di spesa elementari interessate. In assenza di tale espressa certificazione i provvedimenti non sono eseguibili”.

Per l’analisi delle leggi e dei relativi atti preparatori, la Sezione si è avvalsa, quindi, complessivamente della documentazione resasi disponibile e di quella pubblicata sul sito istituzionale del Consiglio della Regione Campania, riclassificando l’impianto normativo in esame, secondo i sottoriportati schemi di sintesi, dai quali è stata tratta una tabella riassuntiva delle modifiche al bilancio di previsione 2019

Tabella 1- Sintesi delle tecniche di copertura utilizzate

Legge					
N.	ONERI	Riduzioni di spese	Magiori entrate	Rinvio a bilancio Esercizio finanziario 2018	Assenza copertura Clausola di neutralità Clausola di invarianza
1 (art.2)	633,60			633,60	
2 (art.2)	16.036,88			2.856,79 13.180,09	

10 (Art. 2)	38.037,41			38.037,41	
18 (Art.2)	41.862,16			41.862,16	
N.	ONERI	Riduzio ni di spese	Maggi ori entrate	Rinvio a bilancio Esercizio finanziario 2019	
3 (art.28)	1.275.000, 00			25.000,00 (annualità2019,202 02021) 400.000,00(esercizi finanziari 2019,2020,2021)	
4					***** ***** ****
5 (ar.7)	500.000,00			500.000,00 (esercizio finanziario 2019)	
6					***** ***** ****
7 (Art.12)	Non quantifica to		Non quantif icato Rispar mi	Non quantificato Bilancio di previsione 2019/2021 dell'Assemblea	

			deriva nti dall'att uazion e del Capo I Increm ento (Accan tonam ento Fondo Rischi Conten zioso)	Legislativa della regione Campania 2019/2021	
8 (Art. 2)	98.383,46			98.383,46 (esercizio finanziario 2019)	
9 (Art. 2)	14.205.253 ,03			14.205.253,03 (esercizio finanziario 2019)	
11 (Art. 2)	3.406,44			3.406,44 (esercizio finanziario 2019)	
12					***** ***** ****

13 (Art.7)					***** ***** ****
14 (Art.4)	100.000,00			100.000,00 (esercizio finanziario 2019)	
16 (Art. 20)					***** ***** ****
17 (Art. 2)	23.827,43			23.827,43 (esercizio finanziario 2019)	
18 (Art. 2)	12.978,11			12.978,11 (esercizio finanziario 2019)	
19 (Art. 16)	500.000,00	500.000, 00		500.000,00 (esercizi finanziari 2020 e 2021)	
20 (Art. 8)	300.000,00	300.000, 00		300.000,00	
21 (Art. 7)	150.000,00	150.000, 00		150.000,00 (esercizi finanziari 2019, 2020, 2021)	
22 (Art. 3)	500.000,00	500.000, 00		500.000,00 Non quantificate	

				(Esercizio finanziario 2019)	
23 (Art. 16)	50.000,00	50.000,00		50.000,00	
24 (Art. 10)			Introiti derivanti dalle sanzioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 9		
25 (Art. 6)					***** ***** *****
26 (art. 4)	10.000,00			10.000,00 (esercizi finanziari 2019,2020)	
TOTALE ONERI 2019 € 17.825.418,52					

I dati riportati in tabella si riferiscono agli oneri esplicitamente identificati.

** Le leggi 27 e 28, avendo un contenuto finanziario articolato, non sono riassumibili in termini di onere complessivo.

Sezione II : Analisi delle leggi della Regione CAMPANIA approvate nel corso del 2019

<p>LEGGI CHE IMPORTANO SPESE ONERI - RINVIO A BILANCIO DFB - PIGNORAMENTI PRESSO TERZI</p>
<p><u>Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 1.</u></p> <p><i>“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. Delibera di Giunta regionale del 29 novembre 2018, n. 807. Importo complessivo di € 633,60”.</i></p> <p>Con questa legge viene approvata la proposta del disegno di legge ad iniziativa della Giunta regionale, di cui al DGR del 29.11.2018, n. 807, acquisita dal Consiglio regionale al n. 629/18, con la quale viene riconosciuto il debito fuori bilancio derivante da provvedimenti esecutivi pronunciati dall’autorità giudiziaria (con ordinanza di assegnazione del Giudice esecutivo del Tribunale di Napoli, avente ad oggetto il rimborso di oneri legali al ricorrente e commissioni al tesoriere).</p> <p>Quale allegato al disegno di legge (in cui viene riportata in tabella una descrizione sintetica della formazione dell’importo finale del debito fuori bilancio accertato, quantificato quale Totale debito) viene pubblicata la Scheda di rilevazione di partita debitoria.</p>

Il debito complessivo pari a complessivi € 633,60, è riconosciuto legittimo ai sensi e per gli effetti dell'articolo 73 del D.lgs. 118/2011, così come modificato dal D.lgs. 126/2014, dalla L. 190/2014 e dal D.L. n.34 del 30.04.2019, convertito con modifiche e integrazioni in legge 28.06.2019 n.58¹⁶.

Su tali misure risulta predisposta la Relazione illustrativa.

Per la copertura del debito fuori bilancio, con D.G.R.C. 1731 del 30/10/06 è stato approvato l'iter procedurale per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze e da pignoramenti eseguiti presso il Tesoriere Regionale. L'Amministrazione regionale rappresenta nella relazione che, con circolare prot. n. 828 del 07/09/16, l'Assessore al Bilancio della Giunta Regionale della Campania ha fornito indicazioni operative in merito alla procedura da osservare per la formulazione dei provvedimenti relativi al riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Con D.G.R.C. n. 444 del 12/07/17, la Giunta Regionale ha approvato il "Disciplinare contenente le linee guida in ordine al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e relativo monitoraggio, già oggetto di sistemazione contabile" (*ut supra*).

16 Si riporta il testo dell' articolo 73 del D.Lgs. 23 giugno 2011, n.118 ("Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni"):

"1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

-sentenze esecutive;

-copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;

- ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);

- procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, 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, co.1, del D.Lgs. 21 dicembre 1990, n.398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al co.1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta".

Ai sensi della regolamentazione regionale introdotta in base all' art. 23 del regolamento regionale del 7 giugno 2018, n. 5, relativo alla "Gestione dei pagamenti effettuati dal Tesoriere per azioni esecutive", si prevede - al comma 5 - che "(...) In allegato al rendiconto la struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie predispone apposito prospetto che evidenzia le regolarizzazioni avvenute ai fini del riconoscimento del relativo debito fuori bilancio da parte del Consiglio regionale, anche sulla scorta delle relazioni che devono essere obbligatoriamente trasmesse dalle strutture amministrative apicali competenti (...)17"

Per la copertura degli oneri si è provveduto mediante discarico delle carte contabili per pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive, con imputazione al bilancio per l'esercizio finanziario 2018, già oggetto di sistemazione contabile.

Legge regionale n. 18 del 28 ottobre 2019

"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

17 Si riporta il testo dell' art. 23 del regolamento regionale n. 5 del 7 giugno 2018:

"(...) 1. Al fine di imputare i pagamenti effettuati dal Tesoriere regionale per azioni esecutive all'esercizio in cui sono stati eseguiti, ciascun dirigente apicale delle strutture amministrative provvede, con decreto, alla eventuale variazione di bilancio necessaria per la regolarizzazione del pagamento.

2. Il dirigente apicale, qualora non possa procedere ai sensi del comma 1, è tenuto a fornire mensilmente alla struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie tutte le informazioni utili, ivi comprese il capitolo di bilancio su cui appostare le risorse e la relativa proposta di copertura finanziaria, per provvedere alle conseguenti variazioni di bilancio di competenza della Giunta e del Consiglio regionale.

3. Nel caso in cui non sia stato possibile procedere alla regolarizzazione del pagamento entro la conclusione dell'esercizio attraverso apposita variazione di bilancio, entro e non oltre il mese di febbraio dell'esercizio successivo, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, ciascuna struttura amministrativa è tenuta ad adottare apposito provvedimento contabile che consenta di registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato di pagamento di regolarizzazione del sospeso, anche in assenza di stanziamento sul capitolo di pertinenza.

4. Qualora entro il termine di cui al comma 3 il dirigente competente non abbia provveduto, entro il termine di chiusura delle operazioni di elaborazione del rendiconto, il dirigente apicale della struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie, con proprio atto, imputa la spesa non ancora regolarizzata all'esercizio di riferimento, anche in assenza del relativo stanziamento (...)"

agosto 2014, n. 126. Delibera di Giunta regionale del 10 settembre 2019, n. 418. Importo complessivo di € 54.840,27”

Su proposta ad iniziativa di Giunta (rif. DGR n. 418/2019) la legge riconosce il debito fuori bilancio derivante da provvedimenti giurisdizionali esecutivi per un importo complessivo pari ad € 54.840,27;

Su tali misure risulta predisposta la Relazione illustrativa, in cui si rappresenta che l'articolo 2 del disegno di legge individua le fonti di finanziamento per i pagamenti, le cui poste contabili sono stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente.

In particolare, per l'onere di € 12.978,11 si provvede in termini di competenza e cassa, a valere sulle risorse della Missione 08, Programma 0801, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2019.

In fase di proposta, si evidenzia che per la copertura finanziaria della somma di € 54.840,27 non è possibile procedere con variazione compensativa al bilancio gestionale, in termini di competenza e di cassa a valere sui capitoli assegnati alla competenza funzionale della Direzione Generale 50-09, in quanto sprovvisti di competenza e cassa e che la Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 11 comma 4, lettera f) del Regolamento di Contabilità regionale, in attuazione dell'art. 10 della legge regionale 5 dicembre 2017 n. 37, è autorizzata ad apportare variazioni al documento tecnico di accompagnamento e al bilancio di previsione riguardanti i prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'articolo 48, lettera b) del decreto legislativo 118/2011¹⁸.

¹⁸ Si riporta l'art. 11 comma 4, lettera f) del Regolamento di Contabilità regionale, in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017 n. 37: "Ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 118/2011, con deliberazioni di Giunta regionale sono adottate le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti: f) fondo di riserva per spese impreviste: i prelievi dal fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'articolo 48, comma 1 lettera b) del d.lgs. N.118/2011 secondo le modalità di cui all'articolo 11 della legge regionale n. 37/2017".

Pertanto per l' onere pari ad € € 12.978,11 si provvede con il prelievo dal "Fondo debiti fuori bilancio parte corrente" , di cui al capitolo U01026, collegato alla Missione 20 - Programma 2001 - Titolo 1, incrementando la dotazione per competenza e cassa dei capitoli di spesa U06534 e U06535, collegati alla Missione 08 - Programma 0801 - Titolo 1 di competenza della Direzione Generale 50-09 per il Governo del Territorio, come riportato dall'allegato C) che forma parte integrante e sostanziale della delibera unitamente alle n. 2 Schede di rilevazione di Partita Debitoria e relativa documentazione.

Per la copertura finanziaria della restante somma di € 41.862,16, si è provveduto mediante discarico delle carte contabili per azioni esecutive azionate dal tesoriere sull'esercizio finanziario 2018 (sul punto, vedasi le considerazioni *ut supra*).

DFB

Legge regionale 11 febbraio 2019, n. 2.

"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. Delibera di Giunta regionale dell'11 dicembre 2018, n. 851. Importo complessivo di € 16.036,88"

Il testo di legge definitivamente approvato, speculare alla proposta di cui alla DGR 851 dell'11.12.2018, riconosce (cfr. art. 1), ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, la legittimità di una partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da un provvedimento giurisdizionale (dalla sentenza n. 3814/2018 del Tribunale del Lavoro di Napoli e dal Decreto Ingiuntivo n. 3570/2017 del Tribunale di Salerno) e riassuntivamente descritto nelle schede di rilevazione di partita debitoria unite alla deliberazione di Giunta), per un importo complessivo pari € 16.036,88.

Su tali misure risulta predisposta la relazione illustrativa.

L'articolo 2 del disegno di legge determina le fonti di finanziamento per i pagamenti, le cui poste contabili sono state già preventivamente stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente. In particolare, all'onere derivante dall'applicazione della presente legge si è provveduto con le seguenti azioni contabili:

a) per € 2.856,79, in termini di competenza e di cassa, a valere sulle risorse della Missione 09, Programma 0902, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2018;

b) per € 13.180,09, in termini di competenza e di cassa, a valere sulle risorse della Missione 09, Programma 0903, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2018.

Legge regionale del 4 giugno 2019 n.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. Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 127. Importo complessivo di € 98.383,46."

Il testo di legge definitivamente approvato riconosce la legittimità di una partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, per un importo complessivo pari a € 98.383,46.

Su tali misure è predisposta la relazione illustrativa, in cui si rappresenta che:

"Nella definizione delle modalità procedurali intese alla approvazione da parte della Giunta regionale dei disegni di legge ai sensi della citata normativa, con deliberazione di Giunta regionale n. 444/2017 sono state approvate linee operative atte a garantire la presentazione della proposta di un unico disegno di legge, con cui sia riassuntivamente proposto al Consiglio il riconoscimento della legittimità di partite debitorie accorpate, imputabili alle Direzioni Generali interessate". Al disegno di legge viene allegato

solamente il prospetto riepilogativo dei titoli esecutivi da cui origina il debito fuori bilancio.

Per la copertura finanziaria della spesa, l'art. 2 rimanda alle poste contabili stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente, mediante variazioni di bilancio, secondo cui si provvede, in termini di competenza e di cassa, a valere sulle risorse della Missione 16, Programma 1, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2019.

In fase di proposta, l'amministrazione delibera di prendere atto, senza intendere acquiescenza, dei titoli esecutivi emessi dall'Autorità Giudiziaria, tant'è che la disposizione del secondo comma dispone che il pagamento a favore dei creditori viene eseguito con espressa riserva di ripetizione delle somme in caso di vittoria all'esito di eventuale giudizio di opposizione.

Legge regionale n. 9 del 04 giugno 2019

"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. Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 128. Importo complessivo di € 14.205.253,03".

All'articolo 1 del disegno di legge si riconosce, ai sensi dell'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, la legittimità della scheda di partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da provvedimento giurisdizionale esecutivo, per un importo complessivo pari a € 14.205.253,03.

Su tali misure è predisposta la relazione illustrativa.

Allegato al disegno di legge è il prospetto riepilogativo dei titoli esecutivi da cui origina il debito fuori bilancio e del corrispondente importo delle partite debitorie, ai sensi del DGR n. 444/2017 con cui sono state approvate linee operative atte a garantire la presentazione della proposta di un unico disegno di legge, con cui sia riassuntivamente proposto al Consiglio il riconoscimento della

legittimità di partite debitorie accorpate, imputabili alle Direzioni Generali interessate.

Per ciò che concerne la fonte di finanziamento per i pagamenti del debito, pari a complessivi € 14.205.253,03, si provvede, in termini di competenza e di cassa, a valere sulle risorse della Missione 10, Programma 2, Titolo 1 per l'esercizio finanziario 2019 del bilancio di previsione triennale 2019 - 2021.

Legge regionale n. 17 del 28 ottobre 2019

“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. Delibera di Giunta regionale del 10 settembre 2019, n.417. Importo complessivo di € 23.827,43”.

La legge in esame riconosce la legittimità di una partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da provvedimento giurisdizionale, per un importo complessivo pari a € 23.827,43.

Secondo la proposta di Giunta:

- “per effetto delle disposizioni di cui all'art. 4, commi 3, 4 e 5, della legge regionale n. 38 del 23 dicembre 2016, la Regione Campania è subentrata a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi già nella titolarità di ARCADIS relativamente alle operazioni ad essa attribuite;
- risulta istruita, dalla U.O.D. 50.06.08, la documentazione riguardante la sentenza n. 4116/19 del Tribunale di Napoli - sezione specializzata in materia di imprese - di condanna nei confronti dell'ARCADIS e della Regione Campania e redatta la relativa scheda di rilevazione del debito;
- il dedicato capitolo di spesa n. 1423 “Oneri da contenzioso”, assegnato alla D.G. 50.06.08, non presenta disponibilità finanziaria per la copertura del debito complessivo di € 23.827,43;

- dispone, ai sensi dell'art. 11, comma 4, lett. f), del Regolamento regionale n. 5 del 7 giugno 2018, il prelievo della somma complessiva di € 23.827,43 dal fondo debiti fuori bilancio parte corrente di cui al capitolo di spesa 1026".

Su tali misure è predisposta la relazione illustrativa, secondo cui l' articolo 2 del disegno di legge determina le fonti di finanziamento per i pagamenti, le cui poste contabili sono state già preventivamente stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente, mediante l'utilizzo, in fase di approvazione definitiva, per i complessivi € 23.827,43, delle risorse dell'esercizio finanziario 2019, a valere sullo stanziamento della Missione 09, Programma 0904, Titolo 1.

DFB - DELIBERA COMMISSARIO AD ACTA

Legge regionale n. 10 del 04 giugno 2019

"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. Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 129. Importo complessivo di € 38.037,41."

Il testo di legge definitivamente approvato riconosce, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) del Decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, la legittimità di una partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da provvedimento giurisdizionale esecutivo, per un importo complessivo pari ad € 38.037,41 in esecuzione delle disposizioni commissariali contenute nella Delibera n. 1 del 07/10/2018 acquisita al registro unico dei Commissari ad acta al n. 2018.0000027. Su tali misure è predisposta la relazione illustrativa.

L'articolo 2 del disegno di legge determina la fonte di finanziamento per i pagamenti, le cui poste contabili sono stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente mediante prelievo, in termini di competenza e di cassa, a

valere, in fase di approvazione definitiva sulle risorse della Missione 20, Programma 2001, Titolo 1 - come da determina commissariale - e corrispondente incremento della medesima somma a valere della Missione 8, Programma 0801, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2018.

Legge regionale n. 11 del 04 giugno 2019

“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. Delibera di Giunta regionale del 2 aprile 2019, n. 130. Importo complessivo di € 3.406,44.”

Il testo di legge definitivamente approvato riconosce, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. a) del Decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, la legittimità di una partita debitoria fuori bilancio della Giunta regionale, derivante da provvedimento giurisdizionale esecutivo, per un importo complessivo pari ad € 3.406,44 in esecuzione delle disposizioni commissariali contenute nella Delibera n. 3 del 13/03/2019. Su tali misure è predisposta la relazione illustrativa.

L'articolo 2 del disegno di legge determina la fonte di finanziamento per i pagamenti, le cui poste contabili sono stanziare sui pertinenti capitoli del bilancio gestionale corrente mediante prelievo, in termini di competenza e di cassa, a valere sulle risorse della Missione 20, Programma 01, Titolo 1 - come da determina commissariale - e corrispondente incremento della medesima somma a valere della Missione 15, Programma 02, Titolo 1 del bilancio per l'esercizio finanziario 2019.

LEGGI ORDINARIE

LEGGI REGIONALI DI SPESA INDIVIDUATE DALLA REGIONE CAMPANIA.

ONERI - RINVIO A BILANCIO

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 11 aprile 2019, n. 3.

“Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo” approvato con deliberazione della giunta regionale n. 642 del 24/10/2017.

L'Amministrazione regionale riconosce questa quale legge regionale di spesa, allegando unitamente alla relazione illustrativa la relazione tecnico finanziaria e le schede di Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) e di Analisi Tecnico Normativa (ATN).

Nella relazione illustrativa si esplica la finalità del provvedimento con cui si è ritenuto di dover procedere alla abrogazione della L.R. 16 del 24 novembre 2001 avente ad oggetto la “Tutela degli animali d'affezione e prevenzione del randagismo”, per adeguarne i contenuti alle innovazioni normative intervenute successivamente all'emanazione della Legge stessa ed inserire principi di efficienza ed efficacia in tema di prevenzione del randagismo alla luce delle criticità emerse nel corso degli anni di attuazione della norma regionale. Nell'ambito di una revisione generale del testo normativo, sono stati rivisti prevalentemente gli aspetti concernenti le competenze e le attività dei Comuni e delle AA.S.SLL. in materia di prevenzione e gestione del randagismo e di tutela del benessere dei cani randagi e dei gatti liberi, definendo, altresì, le responsabilità dei proprietari e detentori degli animali anche a scopo di commercio, i requisiti tecnico-strutturali dei canili municipali e privati, nonché l'aggiornamento delle sanzioni. L'art. 22 (“norma finanziaria”) della proposta rimandava per la copertura della spesa alle risorse individuate dalle previsioni

di bilancio 2016-2018 a valere sulla Missione 13, Programma 1, Titolo 1 e programma 7, Titolo 2.

L'analisi Tecnico Normativa nella sezione relativa all'impatto sul bilancio regionale e gli oneri burocratici evidenzia come la copertura finanziaria del disegno di legge resta quella già assicurata nel bilancio regionale per l'attuazione della L.R. n. 16/2001 non prevedendo il disegno di legge oneri aggiuntivi rispetto alla norma che si va ad abrogare. In particolare viene previsto che alle regioni sono assegnate quote del fondo ministeriale individuato dalla Legge n. 281/2019, previo riparto del Ministero della Salute, inoltre trattandosi di LEA è prevista anche quota parte del FSR per gli adempimenti istituzionali delle AA.SS.LL.

Secondo la scheda ATN per la copertura della spesa si provvede per euro 400.000 per ciascuna annualità.

Il testo definitivamente approvato, viceversa, quantifica gli oneri finanziari in complessivi euro 1.275.000,00, prevedendosi quindi un esborso a differenza di quanto preventivato in proposta, per l'importo complessivo di € 75.000; esso rimanda alle risorse individuate dalle previsioni del bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2019 - 2021 della Regione Campania per ciascuno degli esercizi 2019, 2020 e 2021, a valere sulle risorse della Missione 13, Programma 7, Titolo 2 per euro 25.000,00 e Missione 13, Programma 1, Titolo 1, per euro 400.000,00.

Nel caso in esame, va evidenziato il margine di rischio che può determinarsi nell'ipotesi consentita di rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, giacchè *“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”* (Cfr. Corte dei conti SS.RR. Del. cit. N. 3/2020).

A ciò aggiungasi che in riferimento alla proposta normativa in esame la scheda AIR, unitamente agli obiettivi perseguiti con l' intervento normativo e le categorie dei soggetti destinatari dell'intervento regolatorio, indica gli oneri informativi e i costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini ed imprese - che descrive alla sezione 7) relativa alle Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione/Azioni per la pubblicità e l'informazione dell'intervento/Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Anche su questo punto, occorre riportarsi alle succitate considerazioni della Consulta (rif. Sent. n. 227-19) in relazione all' "irrazionalità" che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste [...] 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 [...]."

Legge regionale 11 novembre 2019, n. 19.

"Legge per la promozione della qualità dell'architettura".

Atto approvato con deliberazione della giunta regionale n. 189 del 7/5/2019, acquisito dal Consiglio regionale in data 20 maggio 2019 con il n. 686 e approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 ottobre 2019.

Il disegno di legge si compone di 16 articoli, suddivisi in tre Titoli. L'amministrazione allega unitamente alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico finanziarie, le schede di Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) e di Analisi Tecnico Normativa (ATN).

Nella Relazione tecnico finanziaria si rappresenta che gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 descrivono i principi e le disposizioni generali oggetto del disegno di legge. Data la loro natura programmatica, tali articoli non generano oneri finanziari.

Con gli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 si definiscono i principi della promozione, partecipazione e premialità che saranno determinati nelle Linee Guida allegate in appendice alla proposta di Legge. Anche questi articoli non generano oneri finanziari.

Gli articoli 11, 12, 13 e 14 si riferiscono agli strumenti che sono definiti, ai fini della presente legge, dalle procedure concorsuali.

Nella relazione illustrativa viene evidenziato che la competizione concorsuale e il confronto tra idee e proposte diverse è garanzia per conseguire la migliore qualità degli interventi di architettura e di trasformazione del territorio ed individua pertanto nel Concorso di Idee e nel Concorso di Progettazione le procedure più appropriate per perseguire tale obiettivo. A tal fine è istituito presso la Regione un fondo per il finanziamento all'interno della Missione 08, Programma 0801 del bilancio di previsione 2019/2021, anche parziale, delle spese da sostenere per la gestione l'espletamento dei concorsi di idee e di progettazione banditi da soggetti tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di opere pubbliche.

Nella relazione tecnica - così come specificato nella scheda ATN alla sez. 9) Impatto sul bilancio regionale e oneri burocratici - viene precisato che il fondo previsto è pari ad euro 500.000,00 mediante prelevamento dalla Missione 20, Programma 01, Titolo 1 e contestuale incremento della medesima somma a valere sullo stanziamento della Missione 08, Programma 0801, Titolo 1 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019- 2021.

L'articolo 16 invece non genera oneri finanziari.

Anche in tal caso si rileva, quindi, una complessa elaborazione organizzativa e progettuale di norme programmatiche per le quali valgono le surriportate considerazioni critiche in tema di copertura finanziaria irrazionale.

LEGGI REGIONALI DI SPESA - FONDI ESISTENTI

ONERI - RINVIO A BILANCIO

Ordinamento istituzionale

Legge regionale 30 maggio 2019, n. 7.

“Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi diretti, indiretti e di reversibilità, nonché per la disciplina dell’indennità a carattere differito determinata con il sistema di calcolo contributivo”. L’atto è stato acquisito dal Consiglio Regionale il 17 maggio 2019, con il n. 685 del registro generale e approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019.

Dall’attuazione del Capo I del testo di legge, con cui, a decorrere dal 1° dicembre 2019, l’articolo 1 della legge regionale 38/2017 rubricato “Contributo straordinario di solidarietà per gli assegni vitalizi” è abrogato, deriverebbero risparmi di spesa che, ai sensi della norma finanziaria di cui all’ art. 12, sono destinati negli esercizi 2019, 2020 e 2021 ad incrementare la Missione 20, Programma 3, Titolo 1 (Accantonamento Fondo Rischi Contenzioso) del Bilancio di previsione 2019/2021 dell’Assemblea Legislativa della regione Campania 2019/2021, ai sensi dell’articolo 67 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Per le fonti di copertura degli eventuali maggiori oneri di cui al secondo comma, derivanti dall’attuazione del Capo II, si provvede invece negli esercizi 2019, 2020 e 2021 a valere sulle risorse già iscritte alla Missione 1, Programma 1, Titolo 1 del Bilancio di previsione 2019/2021, ai sensi dell’articolo 67 del decreto legislativo 118/2011 sull’ “Autonomia contabile del consiglio regionale”.

Agli oneri derivanti dall’applicazione del Capo II, per gli esercizi successivi al 2021, si fa fronte con gli stanziamenti del Bilancio di previsione dell’Assemblea Legislativa della regione Campania, ai sensi dell’articolo 67 del decreto legislativo 118/2011.

La relazione illustrativa della proposta di legge non prevede l' ipotesi di eventuali maggiori oneri ovvero di oneri per gli esercizi successivi al 2021, di cui ai commi 2-3 dell' art. 12 approvato.

Va rilevata che la previsione di eventuali maggiori oneri per gli esercizi 2019,2020 e 2021 e oneri per successivi al 2021, comporta una quantificazione indefinita dei relativi importi, suscettibile di celare pertanto un difetto di copertura, in violazione quindi dell' obbligo costituzionale sancito dall' art. 81 Cost., potendosi la spesa in fase attuativa rivelare superiore allo stanziamento previsto.

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 8 luglio 2019, n. 14.

“Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio linguistico napoletano” Testo unificato delle Proposte di legge: - *“Norme per lo studio, la tutela e la valorizzazione della Lingua Napoletana, dei dialetti e delle tradizioni popolari della Campania”*.

Atto depositato in Consiglio regionale in data 22 aprile 2016 ed acquisito al n. 283 del registro generale e della proposta *“Tutela e valorizzazione della lingua napoletana”*, acquisita al n. 287 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 25 giugno 2019.

Con questa legge si intende valorizzare il patrimonio identitario - materiale e spirituale - del popolo campano, nella sua specificità ed originalità, valorizzare le manifestazioni ed espressioni che fanno parte di quel prezioso patrimonio da difendere e promuovere.

Tra gli strumenti principali di tale promozione - oltre all' attività educativa-didattica - sono previste, ai sensi dell' art. 4 e dell' art. 5, l' Istituzione di un Comitato scientifico misto e l' Istituzione di un Centro regionale di Documentazione e Studi sull' Identità culturale in Italia.

La Relazione tecnico-finanziaria prescrive che “agli oneri derivanti dall’attuazione della presente legge pari a euro 100.000,00 si provvede mediante prelievo delle somme iscritte nell’ ambito del Titolo 1, Missione 5, Programma 2 Macroaggregato 104 dello stato di previsione della spesa per l’ anno finanziario 2016”, provvedendosi per essi nel testo definitivamente approvato per l’anno 2019 - Art.4 (Norma finanziaria) - con le risorse disponibili a valere sulla Missione 5, Programma 2, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

Territorio Ambiente Infrastrutture

Legge regionale 6 maggio 2019, n. 5

“Disposizioni per la tutela dei corpi idrici della Campania, per la valorizzazione integrata sostenibile dei bacini e sottobacini idrografici e la diffusione dei Contratti di Fiume”.

La proposta di legge è stata acquisita dal Consiglio Regionale con il n. 543 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 16 aprile 2019.

Lo scopo della legge è di promuovere un utilizzo sostenibile delle risorse idriche, rispettando il volume dei bacini e tutelando il paesaggio circostante; cercando di favorire inoltre lo sviluppo di una rete turistico ricettiva, il tutto anche creando il sistema dei “contratti di Lago” (CdL) quali strumenti volontari di programmazione strategica e negoziata che perseguono la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche e la valorizzazione dei territori lacuali unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale; i soggetti aderenti al CdL definiscono un Programma d’Azione (PA) condiviso e si impegnano ad attuarlo attraverso la sottoscrizione di un accordo.

La Relazione tecnica stabilisce che gli oneri necessari all’applicazione della presente legge, sono quantificati in Euro 400.000,00.

Di questi, 100.000,00 sono destinati alla parte di spesa corrente, necessari all'acquisto di beni di consumo e/o di materie prime, eventuali prestazioni di servizi indispensabili e potenziali costi del personale, tutti attinenti la realizzazione di quanto previsto all'articolo 2, soprattutto nell'ottica della tutela eco-sistemica territoriale e per la preservazione del bene acqua.

Gran parte dello stanziamento complessivo, 300.000 Euro, è assorbito dalle spese in conto capitale, finalizzate alle prevedibili ed auspicabili servitù onerose, acquisto beni specifici, realizzazioni in economia, acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche indispensabili per l'attuazione compiuta del citato articolo 2 per mezzo delle successive proposte progettuali che seguiranno alla statuizioni proprie della Giunta regionale, secondo quanto previsto al comma 3, articolo 2.

Alla luce delle suindicate considerazioni, la nascita di questo nuovo filone di sviluppo eco sostenibile, in ambito locale, che non ha precedenti nella legislazione regionale del Paese, comporta - relativamente alla quantificazione proposta - una deduzione unicamente in analogia con altri bandi sulla fattispecie "contratto di fiume", emanati da altre regioni italiane in cui l'importo medio ammissibile (valutato con media ponderata) risulta essere intorno ai 40.000,00 euro.

Per il raggiungimento di obiettivi e finalità della presente legge, si provvede, secondo quanto previsto all'articolo 2 del testo approvato, con il maggiore onere di euro 500.000,00 a valere sulla Missione 9, Programma 1, Titolo 1 per l'annualità 2019 del bilancio di previsione 2019-2021.

Legge regionale 4 dicembre 2019, n. 26.

"Misure per la riduzione dell'incidenza della plastica sull'ambiente e modifiche legislative".

La proposta è stata acquisita al n. 699 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 27 novembre 2019.

La relazione illustrativa esplica le ragioni della legge in esame. E' stato ritenuto necessario introdurre specifici divieti e sanzioni per l'utilizzo (anche per la somministrazione di cibi e bevande) di prodotti in plastica monouso al fine di limitarne l'uso e l'eventuale abbandono degli stessi operando, al contempo, in un'ottica di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema marino costiero. Si introduce anche una specifica norma transitoria (art. 2), in quanto è necessario prevedere una disciplina transitoria per l'applicazione delle restrizioni all'utilizzo dei prodotti di plastica monouso, che tenga conto dei contratti di fornitura già stipulati e validi fino alla loro naturale scadenza, nonché delle scorte già in possesso dei soggetti destinatari delle restrizioni. Inoltre, è necessario chiarire che l'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art 3 ha conseguenze sulle disposizioni già adottate dai Comuni in coerenza con il medesimo articolo, fermo restando l'obbligo dell'adeguamento eventualmente necessario a quanto previsto nell'art.2 comma 3.

La relazione tecnico finanziaria invece rappresenta che la proposta di legge si inserisce nel quadro delle competenze regionali in materia di riduzione dell'uso della plastica sul territorio regionale, "pertanto la legge così come presentata non comporta aggravii di spesa da parte della Regione medesima. Anzi la legge se approvata ed osservata comporta una riduzione nell'uso della plastica e di conseguenza raggiunge il duplice obiettivo: riduzione di spesa per la raccolta e il successivo smaltimento o in uso della plastica, riduzione di possibili inquinanti nell'ambiente".

La Relazione tecnica si appalesa pertanto generica e non quantifica l'onere individuato dalla norma finanziaria (art.4) del testo definitivamente approvato che ha invece così quantificato: "All'onere finanziario previsto all'articolo 1, comma 6, si fa fronte mediante prelevamento di euro 10.000,00 dalla Missione 1, Programma 1, Titolo 1 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019/202".

ONERI - RIDUZIONE DI SPESE

Servizi alla Persona e Comunità

LEGGI ORDINARIE

LEGGI REGIONALI DI SPESA INDIVIDUATE DALLA REGIONE CAMPANIA.

ONERI - RINVIO A BILANCIO

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 11 aprile 2019, n. 3.

“Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo”.

Atto approvato con deliberazione della giunta regionale n. 642 del 24/10/2017.

La Regione regionale riconosce la presente legge quale “legge di spesa”, allegando unitamente alla relazione illustrativa la relazione tecnico finanziaria e le schede di Analisi d’Impatto della Regolamentazione (AIR) e di Analisi Tecnico Normativa (ATN).

Nella relazione illustrativa si illustra la finalità del provvedimento con cui si è ritenuto di dover procedere alla abrogazione della L.R. 16 del 24 novembre 2001 avente ad oggetto la “Tutela degli animali d’affezione e prevenzione del randagismo”, per adeguarne i contenuti alle innovazioni normative intervenute successivamente all’emanazione della legge stessa ed inserire principi di efficienza ed efficacia in tema di prevenzione del randagismo alla luce delle criticità emerse nel corso degli anni di attuazione della norma regionale. Nell’ambito di una revisione generale del testo normativo, sono stati rivisti prevalentemente gli aspetti concernenti le competenze e le attività dei Comuni e delle AA.SS.LL. in materia di prevenzione e gestione del randagismo e di tutela del benessere dei cani randagi e dei gatti liberi, definendo, altresì, le responsabilità dei proprietari e detentori degli animali anche a scopo di commercio, i requisiti tecnico-strutturali dei canili municipali

e privati, nonché l'aggiornamento delle sanzioni. L'art. 22 ("norma finanziaria") della proposta rimandava per la copertura della spesa alle risorse individuate dalle previsioni di bilancio 2016-2018 a valere sulla Missione 13, Programma 1, Titolo 1 e programma 7, Titolo 2.

L'analisi Tecnico Normativa nella sezione relativa all'impatto sul bilancio regionale e gli oneri burocratici rappresenta, in tal senso, che: la copertura finanziaria del disegno di legge resta quella già assicurata nel bilancio regionale per l'attuazione della LR n. 16/2001 non prevedendo il disegno di legge oneri aggiuntivi rispetto alla norma che si va ad abrogare. In particolare viene previsto che alle regioni sono assegnate quote del fondo ministeriale individuato dalla Legge n. 281/2019, previo riparto del Ministero della Salute, inoltre trattandosi di LEA è prevista anche quota parte del FSR per gli adempimenti istituzionali delle AASSLL. Secondo la scheda ATN per la copertura della spesa si provvede per euro 400.000 per ciascuna annualità.

Il testo definitivamente approvato, invece, per la copertura finanziaria degli oneri quantificati in complessivi euro 1.275.000,00, prevedendosi quindi una maggiore quantificazione di spesa rispetto al preventivato in proposta, per l'importo complessivo di € 75.000, rimanda alle risorse individuate dalle previsioni del bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2019 - 2021 della Regione Campania per ciascuno degli esercizi 2019, 2020 e 2021, a valere sulle risorse della Missione 13, Programma 7, Titolo 2 per euro 25.000,00 e Missione 13, Programma 1, Titolo 1, per euro 400.000,00.

Nel caso in esame, va evidenziato il margine di rischio che può determinarsi nell'ipotesi consentita di rinvio delle leggi di spesa a coperture su stanziamenti di bilancio, poiché *"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” (Cfr. Corte dei conti SS.RR. Del. cit. N. 3/2020).

A ciò aggiungasi le considerazioni secondo cui, in riferimento alla proposta normativa in esame, la scheda AIR, unitamente agli obiettivi perseguiti con l'intervento normativo e le categorie dei soggetti destinatari dell'intervento regolatorio, indica gli oneri informativi e i costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini ed imprese - che descrive alla sezione 7) relativa alle Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione/Azioni per la pubblicità e l'informazione dell'intervento/Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Anche su questo punto, occorre riportarsi alle succitate considerazioni della Consulta (rif. Sent. N. 227-19) , in relazione all' “irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste [...] 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 [...]”.

Legge regionale 11 novembre 2019, n. 19.

“Legge per la promozione della qualità dell'architettura ”approvato con deliberazione della giunta regionale n. 189 del 7/5/2019.

Atto acquisito dal Consiglio regionale in data 20 maggio 2019 con il n. 686 e approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 ottobre 2019.

Il disegno di legge si compone di 16 articoli, suddivisi in tre Titoli.

L'amministrazione allega unitamente alla relazione illustrativa e alla relazione tecnico finanziarie, le schede di Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) e di Analisi Tecnico Normativa (ATN).

Nella Relazione tecnico-finanziaria si fa presente che gli articoli 1, 2, 3, 4 e 5 descrivono i principi e le disposizioni generali oggetto del disegno di legge.

Data la loro natura programmatica, tali articoli non generano oneri finanziari.

Con gli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 si definiscono i principi della promozione, partecipazione e premialità che saranno determinati nelle Linee Guida allegate in appendice alla proposta di Legge. Anche questi articoli non generano oneri finanziari.

Gli articoli 11, 12, 13 e 14 si riferiscono agli strumenti che sono definiti, ai fini della legge, dalle procedure concorsuali.

Nella relazione illustrativa viene meglio specificato che la Regione Campania, con l' art. 11, che la competizione concorsuale e il confronto tra idee e proposte diverse è garanzia per conseguire la migliore qualità degli interventi di architettura e di trasformazione del territorio ed individua pertanto nel Concorso di Idee e nel Concorso di Progettazione le procedure più appropriate per perseguire tale obiettivo. A tale fine è istituito presso la Regione un fondo per il finanziamento all'interno della Missione 08, Programma 0801 del bilancio di previsione 2019/2021, anche parziale, delle spese da sostenere per la gestione l'espletamento dei concorsi di idee e di progettazione banditi da soggetti tenuti al rispetto della legislazione statale in materia di opere pubbliche.

Nella relazione tecnica - così come precisato nella scheda ATN alla sez. 9) "Impatto sul bilancio regionale e oneri burocratici" - viene precisato che il fondo previsto è pari ad euro 500.000,00 mediante prelevamento dalla Missione 20, Programma 01, Titolo 1 e contestuale incremento della medesima somma a valere sullo stanziamento della Missione 08, Programma 0801, Titolo 1 per ciascuno degli anni 2020 e 2021 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019- 2021.

L'articolo 16 invece non genera oneri finanziari.

Tale copertura è fonte di finanziamento degli oneri derivanti dall'applicazione della legge, quindi, secondo l'art. 16 ("Norma Finanziaria") del testo definitivamente approvato.

Con la legge regionale sulla promozione della qualità dell'architettura- come emerge dalla relazione illustrativa - la Regione Campania ha inteso riconoscere alla progettazione e alla realizzazione di opere di architettura contemporanea il carattere di pubblico interesse, nella consapevolezza della necessità di restituire all'architettura il ruolo che le compete nelle politiche di governo del territorio, attraverso il perseguimento di molteplici finalità e gli obiettivi, tra cui: il perseguimento della qualità dell'architettura attraverso la promozione delle procedure concorsuali; l'utilizzo di pratiche partecipative attive; la predisposizione di dispositivi premiali con forme di incentivi a sostegno dei processi trasformativi; la promozione dell'architettura contemporanea, sia per le nuove costruzioni che per gli interventi di restauro architettonico; la riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana; la promozione della conoscenza dell'architettura e dell'urbanistica; la promozione e la diffusione della formazione e della ricerca in campo architettonico; l'incoraggiamento alla partecipazione dei giovani progettisti a concorsi e occasioni progettuali.

Tra i molteplici interventi innovativi rileva ad esempio l'istituzione dell'Osservatorio regionale per la qualità della progettazione architettonica e urbana (art. 10).

Questo organismo ha, tra i vari suoi compiti, quello di monitorare gli interventi conseguenti all'applicazione della legge ed in particolare di predisporre ogni due anni un rapporto sullo stato dell'Architettura in Campania. L'Osservatorio inoltre istituisce e gestisce un archivio digitale dei Concorsi dove sono pubblicati i bandi, gli atti e i progetti premiati, oltre alla documentazione grafica e fotografica dell'opera realizzata.

Anche in tal caso si rileva, quindi, una complessa elaborazione organizzativa e progettuale di norme programmatiche per le quali valgono le surriportate considerazioni critiche in tema di copertura finanziaria irrazionale.

LEGGI REGIONALI DI SPESA - FONDI ESISTENTI

ONERI - RINVIO A BILANCIO

Ordinamento istituzionale

Legge regionale 30 maggio 2019, n. 7.

“Disposizioni per la rideterminazione degli assegni vitalizi diretti, indiretti e di reversibilità, nonché per la disciplina dell’indennità a carattere differito determinata con il sistema di calcolo contributivo”.

La proposta è stata acquisita dal Consiglio Regionale il 17 maggio 2019, con il n. 685 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019.

Dall’attuazione del Capo I del testo di legge definitivamente approvato, con cui, a decorrere dal 1° dicembre 2019, l’articolo 1 della legge regionale 38/2017 rubricato “Contributo straordinario di solidarietà per gli assegni vitalizi” è abrogato, derivano risparmi di spesa che, ai sensi della norma finanziaria di cui all’ art. 12, sono destinati negli esercizi 2019, 2020 e 2021 ad incrementare la Missione 20, Programma 3, Titolo 1 (Accantonamento Fondo Rischi Contenzioso) del Bilancio di previsione 2019/2021 dell’Assemblea Legislativa della regione Campania 2019/2021, ai sensi dell’articolo 67 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Per le fonti di copertura degli eventuali maggiori oneri di cui al secondo comma, derivanti dall’attuazione del Capo II, è previsto che si provvede invece negli esercizi 2019, 2020 e 2021 a valere sulle risorse già iscritte alla

Missione 1, Programma 1, Titolo 1 del Bilancio di previsione 2019/2021, ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo 118/2011 sull' "Autonomia contabile del consiglio regionale".

Agli oneri derivanti dall'applicazione del Capo II, per gli esercizi successivi al 2021, è previsto che si fa fronte con gli stanziamenti del Bilancio di previsione dell'Assemblea Legislativa della regione Campania, ai sensi dell'articolo 67 del decreto legislativo 118/2011.

La relazione illustrativa della proposta di legge non prevede l'ipotesi di eventuali maggiori oneri, ovvero di oneri per gli esercizi successivi al 2021, di cui ai commi 2-3 dell' art. 12 approvato, relativamente ai quali si evidenzia la mancata preventiva quantificazione. Prevede, invece, l' introduzione di una clausola di invarianza finanziaria espressa, tant' è che la Relazione tecnico-finanziaria precisa che dalla legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Il riferimento è al testo della "Norma finanziaria" (art. 7) della proposta secondo cui: "Dall'attuazione della presente legge si provvede nell'ambito delle risorse umane finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

E' da osservare che la previsione di eventuali maggiori oneri per gli esercizi 2019,2020 e 2021 e oneri successivi al 2021, comporta una quantificazione indefinita dei relativi importi, suscettibile di celare un difetto di copertura, in violazione dell' art. 81 Cost., potendosi la spesa in fase attuativa rivelare superiore allo stanziamento previsto.

Va, difatti richiamata, secondo un principio di unità del bilancio regionale, la disposizione del terzo comma del succitato art. 67, secondo cui: "La presidenza del consiglio regionale sottopone all'assemblea consiliare, secondo le norme previste nel regolamento interno di questa, il rendiconto del Consiglio regionale. Le relative risultanze finali confluiscono nel rendiconto consolidato di cui all'articolo 63, comma 3. Al fine di consentire il predetto consolidato,

l'assemblea consiliare approva il proprio rendiconto entro il 30 giugno dell'anno successivo".

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 8 luglio 2019, n. 14.

"Salvaguardia e valorizzazione del patrimonio linguistico napoletano" Testo unificato delle Proposte di legge: - *"Norme per lo studio, la tutela e la valorizzazione della Lingua Napoletana, dei dialetti e delle tradizioni popolari della Campania"*.

L'atto è stato depositato in Consiglio regionale in data 22 aprile 2016 ed acquisito al n. 283 del registro generale e della proposta "Tutela e valorizzazione della lingua napoletana" acquisita al n. 287 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 25 giugno 2019.

La legge intende valorizzare il patrimonio identitario - materiale e spirituale - del popolo campano, nella sua specificità ed originalità, valorizzare le manifestazioni ed espressioni che fanno parte di quel prezioso patrimonio da difendere e promuovere.

Tra gli strumenti principali di tale promozione - oltre all'attività educativa-didattica sono previste, ai sensi dell'art. 4 e dell'art. 5, l'Istituzione di un Comitato scientifico misto e l'Istituzione di un Centro regionale di Documentazione e Studi sull'Identità culturale in Italia.

La Relazione tecnico-finanziaria prescrive che "agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a euro 100.000,00 si provvede mediante prelievo delle somme iscritte nell'ambito del Titolo 1, Missione 5,

Programma 2 Macroaggregato 104 dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2016", provvedendosi per essi nel testo definitivamente approvato per l'anno 2019 - Art.4 (Norma finanziaria) - con le risorse disponibili a valere sulla Missione 5, Programma 2, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario 2019-2021.

ONERI - RIDUZIONE DI SPESE

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 4 dicembre 2019, n. 23.

"Interventi regionali per la cooperazione allo sviluppo sostenibile e la solidarietà internazionale"

La proposta acquisita dal Consiglio Regionale il 10 febbraio 2017, con il n. 408 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 27 novembre 2019.

La Regione promuove e sostiene interventi di cooperazione allo sviluppo sostenibile per garantire la promozione dei diritti dell'uomo, delle libertà democratiche, della pace e dello sviluppo dei popoli quali valori accolti dal proprio Statuto ed in coerenza con i principi della Costituzione, del diritto europeo ed internazionale (art. 1).

Gli interventi della Regione nelle materie oggetto della legge sono effettuati nel rispetto della competenza statale in materia di politica estera e di rapporti internazionali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a) della Costituzione, nonché dei principi e delle procedure previste per l'attuazione degli interventi di partenariato territoriale di cui alla legge 11 agosto 2014, n. 125 (Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo), favorendo le iniziative dei soggetti pubblici e privati del territorio campano (art. 2).

La Regione orienta la propria attività in base ai seguenti obiettivi: a) promuovere e valorizzare il contributo dei soggetti e delle istituzioni che operano sul territorio regionale; b) favorire il coordinamento e l'armonizzazione delle iniziative; c) diffondere nella comunità regionale la conoscenza dei soggetti attivi nelle materie di cui alla presente legge e delle relative iniziative; d) promuovere la responsabilità sociale di impresa, l'internazionalizzazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese campane nell'ambito della cooperazione e del partenariato territoriale, secondo principi di sostenibilità e solidarietà internazionale (art. 3).

Non risulta pubblicata sul sito istituzionale la proposta di legge e non si rinvencono le schede di relazione illustrativa e relazione tecnica-finanziaria contenente i dati finanziari.

La norma finanziaria (art. 16) del testo definitivamente approvato prevede che la copertura degli oneri derivanti dalla presente legge "si fa fronte con lo stanziamento di euro 50.000,00 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 con incremento della Missione 12, Programma 7, Titolo 1 e contestuale prelevamento di pari importo dalla Missione 20, Programma 3, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021".

Territorio Ambiente Infrastrutture

Legge regionale 11 novembre 2019, n. 20.

"Interventi ambientali per l'abbattimento dei nitrati in regione Campania"

La proposta di legge è stata acquisita dal Consiglio Regionale con il n. 677 del registro generale ed approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 ottobre 2019.

La relazione illustrativa della proposta di legge esplica la finalità del provvedimento che intende affrontare una delle principali problematiche

ambientali attualmente presenti, quale l' inquinamento da nitrati, anche per gli importanti risvolti in termini di rischio per la salute umana.

La Relazione Finanziaria precisa che, all'articolo 5 della proposta, vengono individuate le risorse necessarie a dare soltanto un primo avvio alla futura norma, considerate le relative disponibilità individuabili nel bilancio regionale. Specificatamente, si fa fronte alle immediate necessità, mediante incremento di Euro 300.000,00 per l'esercizio finanziario 2019, dalla Missione 16, Programma i, Titolo 2 e contestuale riduzione, di pari importo, della Missione 20 Programma 3, Titolo 2 del Bilancio di Previsione finanziario 2019-2021.

Nel testo definitivamente approvato si statuisce in via definitiva l' onere quantificato secondo la norma finanziaria di cui all'art.8, per la quale: "Agli oneri finanziari derivanti dall'attuazione della presente legge si fa fronte mediante l'incremento di euro 300.000,00 per l'esercizio finanziario 2019 della Missione 16, Programma 3, Titolo 2 e contestuale riduzione, di pari importo, della Missione 20, Programma 3, Titolo 2 del bilancio di previsione finanziario 2019-2021".

Legge regionale 11 novembre 2019, n. 21.

"Riconoscimento e potenziamento del soccorso in ambiente impervio" (succ. mod. dalla lg. reg. n. 27/2019).

La Regione Campania riconosce il valore di solidarietà sociale e la funzione di servizio di pubblica utilità del Soccorso Alpino e Speleologico della Campania, denominato SASC.

La Norma finanziaria (art. 7) prevede che la copertura degli oneri derivanti dalla legge, inerenti l'apporto del CNSAS - SASC per l'attuazione del servizio sanitario regionale di elisoccorso del 118, nonché l'organizzazione del servizio stesso e le attività di formazione degli operatori, individuati nelle convenzioni ai sensi del comma 3 dell'articolo 2, è assicurata con quota parte delle risorse

iscritte sul capitolo di spesa relative al Fondo sanitario nazionale assegnate alle Aziende sanitarie locali per la gestione dell'emergenza medica e nell'ambito delle risorse annualmente attribuite alla competente Direzione con il bilancio di previsione di competenza.

Il secondo comma della norma finanziaria è stato sostituito con avviso di rettifica pubblicato nel Bollettino Ufficiale 2 dicembre 2019, n. 72, stabilendo che: *"Fatto salvo quanto previsto al comma 1, per gli ulteriori oneri derivanti dall'applicazione della legge e riguardanti tutti gli altri servizi prestati dal SASC, in base agli atti di convenzione incluse le attività di Protezione civile e gli altri servizi di pubblica utilità, si provvede mediante incremento di euro 150.000,00 per ciascuno degli anni 2019, 2020, 2021 a valere sullo stanziamento della Missione 11, Programma 1, Titolo 1 e contestuale decremento della medesima somma a valere sullo stanziamento della Missione 20, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019 -2021"*.

Al n. Reg. Gen. 769 è stata depositata in data 10 gennaio 2020 la Proposta di legge di *"Modifiche alla legge regionale 11 novembre 2019, n. 21 (Riconoscimento e potenziamento del soccorso in ambiente impervio)"*. La Relazione illustrativa fa presente che: Trattasi di modifiche necessarie in considerazione di quanto stabilito dalla vigente normativa statale in materia. La Relazione finanziaria stabilisce che la proposta non comporta oneri a carico della finanza regionale.

COPERTURA FINANZIARIA ASSENTE

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 11 aprile 2019, n. 4.

“Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2018, n. 58 (Interventi perequativi ambientali per il Comune di Castel Volturno)”

La proposta è stata acquisita dal Consiglio Regionale il 8 febbraio 2018, con il n. 653 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 22 marzo 2019.

Proposta di legge volta a modificare la legge regionale 29 dicembre 2018, n. 58

Su tali misure non risulta predisposta la scheda contenente i dati finanziari.

La relazione illustrativa allegata rileva che, “A seguito dei rilievi alla L.R. Campania 29/12/2018, n. 58 “Interventi perequativi ambientali per il Comune di Castel Volturno” , sollevati rispettivamente da:

- Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Ufficio Legislativo - con nota protocollo 2114 UDCM del 25/01/2019;

- Ministero della Giustizia – Ufficio Legislativo – con nota protocollo 1079 del 28/01/2019;

- Ministero per i beni e le attività culturali – Ufficio Legislativo – con nota protocollo 2907 del 01/02/2019,

si è proceduto a modificare la norma, in quanto le predette osservazioni apparivano meritevoli di recepimento, e di conseguenza, accoglibili integralmente attraverso una Proposta di Legge con il seguente articolo unico”.

Legge regionale 8 luglio 2019, n. 12.

“Modifiche alla legge regionale 11 aprile 2019, n. 3 (Disposizioni volte a promuovere e a tutelare il rispetto ed il benessere degli animali d'affezione e a prevenire il randagismo)”.

La proposta è stata acquisita dal Consiglio Regionale al n. 695 del 14 giugno 2019, e approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 25 giugno 2019.

Proposta di legge volta a modificare la legge regionale 11 aprile 2019, n. 3 (rif. *ut supra*).

Su tali misure non risulta predisposta la scheda contenente i dati finanziari.

Alla proposta è allegata la relazione illustrativa secondo cui: “La L.R. Campania 11/04/2019, n. 3 (...) è stata oggetto di osservazioni sollevate, rispettivamente, dal Ministero del Lavoro – Ufficio Legislativo, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Settore Legislativo per gli affari europei, e dal Ministero dell’Interno. Dopo articolata interlocuzione con i suddetti ministeri, durante la quale sono stati approfonditi i temi normativi oggetto delle osservazioni, si è pervenuti ad interessanti spunti di approfondimento. Proprio partendo da questi, anche al fine di accelerare l’iter di approvazione della legge regionale, si è giunti alla determinazione di procedere a modificare la norma. Infatti, le osservazioni proposte sono apparse meritevoli di recepimento, e di conseguenza, accoglibili attraverso una Proposta di Legge con un unico articolo”.

Ordinamento istituzionale

Legge regionale 30 maggio 2019, n. 6.

“Modifica alla legge regionale 11 agosto 2001, n. 10 e abrogazione delle leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7, 3 settembre 2002, n. 20 e 12 dicembre 2003, n. 25 in materia di personale”. La proposta è stata acquisita dal Consiglio Regionale il 22 gennaio 2019, con il n. 649 e approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 28 maggio 2019.

Proposta di legge volta ad abrogare le leggi regionali 16 maggio 2001, n. 7/ 3 settembre 2002, n. 20 e 12 dicembre 2003, n. 25.

Su tali misure non è predisposta la scheda contenente dati finanziari.

Si rimanda, per le fonti di copertura, alle disposizioni finanziarie della Legge regionale n. 28 del 30 dicembre 2019 del Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania.

La Relazione descrittiva rappresenta che: “In sede di giudizio di parificazione del Rendiconto della Regione Campania per gli esercizi finanziari 2015 e 2016, la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo della Campania, con Deliberazione n.115 del 2018, in via incidentale ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 2 e 4, della legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 e dell’art. 1, comma 1, della legge Regione Campania 12 dicembre 2003, n. 25, in riferimento ai parametri stabiliti dall’articolo 117, comma 2, lett. 1), dall’articolo 97, comma 1 e dall’art. 81 Cost. A giudizio della Corte, con le predette disposizioni la Regione ha finanziato, con stanziamento a carico del proprio bilancio, fondi per il trattamento accessorio del personale, in tal modo alimentandoli con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali, “in contrasto con la riserva assoluta di legge statale nella materia dell’ordinamento civile”. Con ciò configurandosi come illegittima la copertura finanziaria, poiché la Regione non ha la possibilità di aumentare le risorse destinate alla contrattazione integrativa con proprie risorse di bilancio, in quanto al di fuori ed in contrasto con le previsioni indicate dai contratti collettivi nazionali. Conseguentemente, la medesima Corte dei Conti, ha effettuato una parifica parziale del Rendiconto, con sospensione dei capitoli di bilancio su cui sono imputati i pagamenti delle competenze relative al fondo disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 (Modifiche ‘ed integrazioni alla L.R. 16 maggio 2001, n. 7 ‘e 11 agosto 2001, n. 10 – disposizioni in materia di personale) e dalla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 25 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 3 settembre 2002, n. 20 – Disposizioni in materia di personale) subordinandola alla risoluzione del dubbio di costituzionalità sollevato. Con la proposta di legge in riferimento, sulla base di

quanto esposto, si intende procedere all'abrogazione delle disposizioni impugnate".

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA INDIVIDUATA DALLA REGIONE CAMPANIA

Sviluppo economico - Att. Produttive

Legge regionale 7 agosto 2019, n. 16.

"Norme per l'efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni".

La proposta è stata acquisita dal Consiglio regionale con il n. 705 del registro generale e approvata con deliberazione della giunta regionale n. 349 del 24/7/2019.

Il testo di legge approvato prevede l'apposizione di una "Clausola di invarianza finanziaria" espressa, giacchè la disposizione dell' art. 20 stabilisce che "All'attuazione delle disposizioni della presente legge si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale".

L' amministrazione regionale nel riscontrare le richieste di questa Sezione individua in tale legge l' unica contenente un clausola di invarianza finanziaria, dichiarando di produrre a corredo della documentazione di riferimento la relazione illustrativa, la relazione tecnico-finanziaria e la scheda

di analisi tecnico-normativa (ATN), [che invero non si rinviene tra i documenti prodotti, né risulta in pubblicazione sul sito istituzionale].

La relazione illustrativa rappresenta che il disegno di legge, in attuazione dell'articolo 29 dello Statuto della Regione Campania, propone interventi volti al rilancio delle attività produttive e alla razionalizzare dei procedimenti e delle azioni di competenza della Regione Campania, conseguendo obiettivi di riassetto normativo e di razionalizzazione della spesa pubblica regionale e rendendo più semplice e diretto il rapporto tra amministrazione e cittadino.

Nella relazione tecnico- finanziaria viene invece indicato, per le fonti di copertura, che "Le norme poste dall'articolo hanno un rilievo meramente ordinamentale, ovvero allorquando generano oneri questi trovano copertura nelle attività disciplinate dalle norme regionali (...) Dall'intervento normativo in esame, dunque, non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, come prevede la clausola di invarianza finanziaria recata dall'articolo 14".

Sennochè, dalla relazione illustrativa è in evidenza che il testo di legge definitivamente approvato intende introdurre una serie di molteplici attività ricollegabili a strutture amministrative complesse come quelle che si vanno esemplificativamente, *inter alias*, ad indicare.

Il Titolo I, articoli 2, 3 e 4, è riservato alle disposizioni in materia di ambiente e di ciclo integrato dei rifiuti e delle acque, al suo interno il Capo I, articolo 2, pone norme in materia di ciclo integrato dei rifiuti e, all' articolo 3, norme in materia di disciplina dell'esazione regionale nei confronti dei soggetti gestori del servizio idrico integrato, nonché nei confronti delle società provinciali a seguito dei conferimenti presso il termovalorizzatore di Acerra.

Il Capo II del Titolo II si compone dell'articolo 8 che reca norme in materia di ricerca scientifica apportando modifiche alla legge regionale n. 5 del 2002 di promozione della ricerca scientifica in Campania.

Il Titolo III detta disposizioni in materia di mobilità e si compone di un unico Capo I, articolo 9, che opera un riordino dell'esercizio delle funzioni amministrative riservate dal Codice della Strada agli enti territoriali, riferendo alle Province e alla Città metropolitana le attività di riscossione dei canoni, il loro incameramento, e il rilascio delle autorizzazioni sulla rete viaria regionale.

Il Titolo VI all'articolo 13 reca disposizioni per l'efficienza e l'impulso alle attività di progettazione e istituisce l'Ufficio Speciale Grandi opere. In materia delegificata opera una parziale rilegificazione implicita volta a riferire al ridenominato Ufficio "Grandi Opere" la realizzazione di opere strategiche, talune già rimesse alla responsabilità di attuazione dei Commissari governativi.

E' necessario rimarcare che, a fronte di radicali innovazioni organizzative e programmatiche, gli elementari canoni dell'esperienza amministrativa, rendono evidente il principio secondo cui 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. Le Relazioni tecniche, in tali casi, fornendo unicamente elementi di sintesi senza riportare una chiara ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati, si rivelano, seppur apposte, insufficienti per una piena e consapevole comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato.

Va ricordato che l'analisi quali-quantitativa della Relazione tecnica va sempre sottoposta a rigorosa verifica perchè venga rispettato il criterio prudenziale, alla base di qualunque quantificazione, che richiede, quindi, anche nei casi di dichiarata neutralità che ne sia data dimostrabilità in concreto attraverso lo strumento della relazione tecnica.

CLAUSOLA DI NEUTRALITÀ

Servizi alla Persona e Comunità

Legge regionale 8 luglio 2019, n. 13.

“Norme in materia di riduzione dalle esposizioni alla radioattività naturale derivante dal gas radon in ambiente confinato chiuso”.

La proposta di legge è stata acquisita dal Consiglio Regionale il 29 giugno 2018, con il n. 561 del registro generale approvata dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 25 giugno 2019.

La Norma Finanziaria (art. 7) del testo di legge definitivamente approvato non prevede per l'attuazione del provvedimento oneri a carico del bilancio regionale.

La relazione tecnico-finanziaria spiega che la proposta reca norme di sicurezza di base per la tutela della salute dai rischi provocati da radiazioni ionizzanti. Recepisce il dettato del D. Lgs. n. 230/1995 modificato dal D. Lgs. n. 241/2000 “Attuazione delle direttive 89/618/Euratom e 90/641/Euratom, 92/2/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti. E' una legge di indirizzo che fissa i limiti di presenza del radon negli edifici pubblici e privati attraverso la redazione del Piano regionale Radon.

L'attività è quindi dal punto di vista finanziario verrebbe svolta nell'ambito della collaborazione istituzionale, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Ai sensi dell'art. 2 del testo di legge definitivamente approvato, il Piano, redatto conformemente alle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti, dispone comunque misure organizzative complesse, quali ad esempio la realizzazione e la gestione di una banca dati centralizzata delle misure di radon, aggiornata annualmente, quale strumento conoscitivo di supporto alle

iniziative di prevenzione (lett. g. co. 3 art. 2) e la definizione di un sistema di informazione e divulgazione tra la popolazione, dei rischi connessi all'esposizione al gas radon e delle misure di prevenzione (lett. ì. co. 3 art. 2) suscettibili di ricadute finanziarie eventuali.

Si rileva, pertanto, che della dichiarata nullità finanziaria, al di là di dichiarazione apodittiche, deve esserne sempre dimostrata la praticabilità in concreto, in caso contrario si cela un difetto di copertura finanziaria.

CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA

Sviluppo economico - Att. Produttive

Legge regionale 4 dicembre 2019, n. 24.

“Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale e per il sostegno e la promozione dell'agricoltura contadina”.

Testo unificato, per effetto dell'unificazione dei seguenti testi: - *“Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale”* acquisito al n. 526 del registro generale; - *“Norme per il sostegno e la promozione dell'agricoltura contadina”* acquisito al n. 595 del registro generale - approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 27 novembre 2019.

Dalle relazioni illustrativa acquisita al n. 526 del registro generale, si rileva che tale proposta nasce dalla consapevolezza che la buona sopravvivenza di un sistema produttivo locale, caratterizzato da piccoli produttori, non deve essere più garantita attraverso deroghe alla normativa vigente ma attraverso l'emanazione di norme specifiche e adeguate a tali realtà. Norme che sappiano coniugare le esigenze di tutela dei consumatori, attraverso la definizione di requisiti essenziali e criteri minimi da rispettare nella lavorazione e

trasformazione dei prodotti, e allo stesso tempo sostenere lo sviluppo di modelli plurali nell'ambito della cosiddetta "filiera corta".

La proposta di Legge: "Disposizioni per la lavorazione, la trasformazione ed il confezionamento dei prodotti agricoli di esclusiva provenienza aziendale" non prevede ulteriori oneri a carico del Bilancio finanziario della Regione Campania in quanto si propone di fissare requisiti e procedure semplificate, coerenti con gli obiettivi di flessibilità dei Regolamenti Comunitari vincolanti per gli Stati nazionali (Reg. CE 852/2004 e 853/2004) e di definire un regime autorizzatorio specifico per le piccole aziende contadine.

Anche la legge approvata non prevede nuovi o maggiori oneri finanziari a carico della Regione, in quanto vengono fissati requisiti e introdotte procedure semplificate coerenti con la normativa nazionale e con le disposizioni comunitarie vigenti in materia, tra cui: il regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare. Alla Regione è lasciata la facoltà di avvalersi delle risorse europee disponibili nell'ambito dei programmi pluriennali di sviluppo rurale (PSR), al fine di rafforzare e rendere organiche le misure previste in favore delle attività agricole contadine.

L'art. 10, contenente la Norma finanziaria del testo definitivamente approvato conferma la clausola di invarianza finanziaria stabilendo che: "Dalla presente legge non derivano, né possono derivare, nuovi o maggiori oneri a carico della Regione. Alla sua attuazione si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente. 2. Gli introiti derivanti dalle sanzioni di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 9 confluiscono al Titolo 3, Tipologia 200 (Proventi derivanti dalle attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti) delle Entrate del Bilancio regionale".

Territorio Ambiente Infrastrutture

Legge regionale 4 dicembre 2019, n. 25.

“Divieto di utilizzo di prodotti in materiale monouso non biodegradabile e compostabile sulle spiagge e gli stabilimenti balneari della Campania”. Proposta acquisita dal Consiglio Regionale con il n. 666 del registro generale e approvata dall'Assemblea legislativa regionale il 27 novembre 2019.

La relazione illustrativa della proposta esplica le finalità della legge che si ispira alle ultime campagne internazionali sui cambiamenti climatici, che hanno comportato le iniziative a tutti i livelli istituzionali, dagli organismi europei a quelli comunali, non essendo più rinviabili stili di vita che comportino un sempre minore impatto sull'ambiente.

La relazione finanziaria rappresenta che dall'attuazione della legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio della Regione.

Il testo di legge definitivamente approvato (art. 6) conferma la clausola di invarianza finanziaria secondo cui: “All’attuazione della presente legge si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale”.

Finanza regionale

Legge regionale 5 agosto 2019, n. 15.

“Variazione al Bilancio di previsione 2019/2021”, integrata con le modifiche apportate dalla

Legge regionale 2 dicembre 2019, n. 22.

“Variazione al Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2019-2021”.

La proposta è stata acquisita dal Consiglio regionale in data 22 novembre 2019 con il n. 745 e approvato dall'Assemblea legislativa regionale nella seduta del 27 novembre 2019.

Il Disegno di legge si è reso opportuno al fine di adeguare il documento di bilancio all'avanzamento delle previsioni di entrata ed alla maggiore richiesta di fabbisogni finanziari come rappresentati dalle Direzioni Generali competenti per materia. Il Disegno di legge risponde, altresì, alla necessità di adeguare la normativa regionale alle richieste del ministero dell'economia e delle finanze in sede di verifica della L.R. n. 15 del 05 agosto 2019.

Con il Disegno di legge, poi, si prevede la proroga di termini previsti da alcune disposizioni normative.

Con riferimento specifico ai singoli articoli, la relazione illustrativa precisa che:

- all'Articolo 1 vengono approvate le variazioni in termini di competenza per il triennio del bilancio di previsione 2019/2021 sia per la parte Entrata che per la parte Spesa;

- all'Articolo 2 vengono approvate le variazioni in termini cassa sia per la parte Entrata che per la parte Spesa per il primo esercizio del bilancio di previsione 2019/2021;

- all'Articolo 3 si autorizzano le modifiche alla legge regionale 5 agosto 2019, n. 15 come richiesto dal MEF con abrogazione dell' art. 3 rubricato "Autorizzazione all'anticipazione di liquidità" e si prevede la revisione di termini previsti da disposizioni normative regionali.

Con questo DDL si propone una variazione al bilancio di previsione 2019/2021 provvedendo a:

1) Iscrizione di euro 9.553.704,24 quale quota di cofinanziamento della misura credito d'imposta di cui all'articolo 8 della legge n. 388/2000 autorizzata con la deliberazione di Giunta n. 1640 del 19 ottobre 2006 che risulta non utilizzata e pertanto è stata oggetto di restituzione da parte dell'Agenzia delle Entrate con registrazione al provvisorio di entrata n. 13553 del 14 agosto 2019;

2) Iscrizione di euro 531.467,44 quali economie emergenti dall'attivazione dello strumento della garanzia nell'ambito dell'Accordo di Programma con il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e la regione Campania

per la prestazione di garanzia nell'ambito del PSR 2007/2013 e restituite dall'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA) per essere riutilizzate per attività di sviluppo delle imprese agricole della regione stessa;

3) Iscrizione di euro 1.869.027,73 restituite dal commissario liquidatore dell'ARCADIS a seguito delle attività di contabilizzazione delle economie registrate dalla stessa Agenzia in fase di liquidazione di cui euro 369.027,73 da destinare al trattamento accessorio del personale ex ARCADIS, euro 500.000,00 da destinare a copertura dei debiti pregressi di ARCADIS esigibili ma ancora non liquidabili ed euro 1.000.000,00 quali economie di bilancio ARCADIS;

4) Iscrizione di euro 15.500.000,00 quantificati nell'ambito degli investimenti autorizzati a valere sulle risorse del POR FESR con riferimento alla sistemazione contabile delle somme liquidate per IVA in anticipazione, sulle risorse POR FESR 2014/2020 per gli interventi ricompresi nel Grande Progetto "Risanamento Ambientale e valorizzazione regi lagni" che, essendo a carattere commerciale, non è considerata spesa ammissibile a valere sulle risorse del programma Comunitario;

5) euro 23.000.232,59 vanno detratti all'entrata ed alla spesa secondo quanto comunicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. 214973 del 20 settembre 2019 che ha invitato la regione ad apportare le opportune variazioni alle scritture di bilancio alla legge regionale n. 15 del 05 agosto 2019 il cui articolo 3 autorizzava la Giunta regionale ad accedere all'anticipazione di liquidità concessa da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. ai sensi dell'articolo 1, commi 849 e ss. della legge n. 145/2019 disciplinando le relative scritture contabili;

6) iscrizione nel bilancio regionale di un credito nei confronti del Consiglio regionale pari ad euro 14.270.586,34 per effetto delle prescrizioni di cui alla deliberazione della Corte dei Conti n. 172/2019 secondo cui è necessario procedere ad iscrivere tra le entrate del bilancio regionale, esercizio 2019, un

credito nei confronti del Consiglio regionale, quale ente strumentale, pari ad euro 14.270.586,34 così come quantificato dalla Direzione Generale per le Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali del Consiglio regionale, comunicato con nota loro prot 21542 del 20 novembre 2019, erogati al personale di ruolo e comandato del Consiglio regionale, in applicazione alle leggi regionali n. 20/2002 e successive modifiche ed integrazioni dichiarate incostituzionali dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 146/2019 e già abrogate dal Consiglio regionale; contestualmente è necessario accendere un accantonamento nel "Fondo oneri" di pari importo, che confluirà nel risultato di amministrazione quale accantonamento al fine di dare rappresentazione dell'onere di recupero nei confronti della "finanza pubblica allargata";

7) iscrizione nel bilancio pluriennale 2019/2021 - annualità 2020 - delle risorse POC 2014/2020, a valere sulla delibera Cipe n. 11/2016 per l'importo di euro 12.600.000,00 quale prima tranche di risorse programmate con la deliberazione di Giunta regionale n. 113/2019 volte alla realizzazione del Piano Strade Regionale finalizzato al miglioramento ed alla messa in sicurezza dell'infrastruttura stradale di tutta la regione al fine di garantire l'accessibilità dei territori e la sicurezza dei cittadini.

Il testo contenente la norma finanziaria definitivamente approvato (Art. 3) statuisce al comma 3 che: "Agli oneri finanziari previsti dal presente comma si fa fronte con le risorse già stanziare nel bilancio di previsione 2019/2021, annualità 2019, alla Missione 12, Programma 1, Titolo 1", se ne rileva pertanto la mancata quantificazione degli oneri, suscettibile di celare una mancata fonte di copertura finanziaria.

Finanza regionale

Legge regionale n. 28 del 30 dicembre 2019

Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania

Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 27

Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2020-2022 della Regione Campania – Legge di stabilità regionale per il 2020

4.3 Alcuni cenni in tema di giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e rivalsa.

Infine, appare utile una ultima considerazione, in merito al comma 4 dell'art. 25 del Regolamento di contabilità della Regione surriportato, il quale prevede la azione di rivalsa tramite Avvocatura regionale nel caso di acquisizione di beni e servizi senza le formalità di legge.

Sul punto si impongono alcune riflessioni.

Fino ad un passato non molto recente la giurisdizione della Corte dei conti per il danno cagionato dal pubblico dipendente è stata ritenuta esclusiva.

Difatti, alla specialità si connota la competenza sulle controversie di un giudice amministrativo speciale, la Corte dei conti, particolarmente apprezzato tecnicamente, dinanzi al quale si svolge un processo anch'esso caratterizzato da istituti peculiari.

Sul problema del concorso di giurisdizioni alcuni autori facendo leva su alcuni interventi della Corte Costituzionale (sentenza nr. 773 del 1988) e della Corte di Cassazione (nr. 11 del 2012) hanno evidenziato la coesistenza delle azioni (di risarcimento della p.a. e di rivalsa da parte della Corte dei conti).

La recente giurisprudenza della Corte (III Sezione di Appello, nr. 3 del 2020), invero, è giunta ad affermare, viceversa, la esclusività della azione intestata alla Procura regionale, con conseguente inammissibilità della domanda avanzata dalla amministrazione, anche con le forme del giudizio ad istanza di parte.