



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Documentazione

Dossier di documentazione legislativa
“Riconoscimento degli ecomusei della Campania”
ad iniziativa dei Conss. Valeria Ciarambino, Maria Muscarà e Gennaro Saiello

Reg. Gen. n. 51

Data documento	8 novembre 2021
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi funzionario titolare di P.O.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Ai fini dell'approfondimento della tematica oggetto della proposta di legge si elenca la normativa di riferimento.

PRINCIPALE NORMATIVA INTERNAZIONALE

Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, del 25 settembre 2015, è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU.

Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, del 17 ottobre 2003, adottata dalla Conferenza Generale dell'UNESCO.

Universal Declaration on Cultural Diversity, del 2 novembre 2001, adottata all'unanimità a Parigi, durante la 31° sessione della Conferenza Generale dell'UNESCO.

Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, redatta dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo sviluppo (UNCED), riunitasi a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992.

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Convenzione Europea del Paesaggio, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000, con l'obiettivo di promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e di favorire la cooperazione europea.

Trattato di Amsterdam, art.2

TFUE, artt. 3 par.3, 107, 167

DECISIONE DEL PARLAMENTO E DEL CONSIGLIO EUROPEO

Decisione (UE) 2017/864 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, relativa a un Anno europeo del patrimonio culturale (2018).

RISOLUZIONI PARLAMENTO EUROPEO

Risoluzione del Parlamento europeo 2014/2149 INI, dell'8 settembre 2015, verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa.

Risoluzione del Parlamento europeo 2006/2050 INI, del 7 settembre 2006, sulla tutela del patrimonio naturale, architettonico e culturale europeo nelle zone rurali e nelle regioni insulari.

Risoluzione del Parlamento europeo 2000/2036 INI, del 16 gennaio 2001, sull'applicazione della Convenzione per la protezione del patrimonio mondiale, culturale e naturale negli Stati dell'Unione Europea.

RACCOMANDAZIONE COMMISSIONE

Raccomandazione della Commissione (75/65/CEE), del 20 dicembre 1974, agli Stati Membri, relativa alla protezione del patrimonio architettonico e Naturale.

CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO

Conclusioni del Consiglio (2014/C 183/08), del 21 maggio 2014, relative al patrimonio culturale come risorsa strategica per un'Europa sostenibile.

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 9, 117

Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

"Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della Legge 6 luglio 2002 n. 137"

Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490

"Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali"

Decreto legge 27 Giugno 1985, n. 312

"Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale"

Legge 8 agosto 1985, n. 431

"Conversione in legge con modificazione del decreto legge 27 Giugno 1985, n. 312 concernente "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale"

Legge 29 giugno 1939, n. 1497

"Protezione delle bellezze naturali"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Art.8, co.1, lett.g)

Art.53

Regolamento regionale del 7 giugno 2018, n.5

"Regolamento di Contabilità regionale in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37." Artt.13 e 15

Legge Regionale del 5 dicembre 2017 n. 37

"Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Piemonte

Legge Regionale Piemonte 14 marzo 1995, n. 31
"Istituzione di Ecomusei del Piemonte"

Veneto

Legge Regionale Veneto 10 agosto 2012, n. 30
"Istituzione, disciplina e promozione degli ecomusei"

Provincia autonoma di Trento

Legge Provinciale Trento 9 novembre 2000, n. 13
"Istituzione degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali"

Umbria

Legge Regionale Umbria 14 dicembre 2007, n. 34
"Promozione e disciplina degli ecomusei"

Molise

Legge Regionale Molise 28 aprile 2008, n. 11
"Istituzione di ecomusei in Molise"

Puglia

Legge Regionale Puglia 6 luglio 2011, n. 15
"Istituzione degli ecomusei della Puglia"

Sicilia

Legge Regionale Sicilia 02 luglio 2014, n. 16
"Istituzione degli Ecomusei della Sicilia"

Osservazioni

1. Gli ecomusei propagarono all'inizio del XIX secolo in Europa, con lo scopo di preservare il patrimonio popolare dall'industrializzazione; oggi gli ecomusei presenti sul territorio nazionale sono più di 150 e sono gestiti da enti locali, associazioni o partenariati.
2. Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza anche prospettica rinvenibile nell'art.17, co.3, della Legge n.196/2009, come modificato recentemente dall'art.3, Legge n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica. La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito

della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "ciascuna legge", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione N. 08/SEZAUT/2021/INPR del 1 giugno 2021 – Sezione delle Autonomie – *"Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali"*, le clausole di invarianza della spesa *"devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicative"* ed eventualmente corredate dalla relazione tecnico-finanziaria, ai sensi dell'art.13 del Regolamento regionale della Campania 7 giugno 2018, n.5 e dell'art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37, in linea con la normativa di finanza statale dettata dall'art. 21, comma 5 e ss., della L. n.196/2009 e ss.mm.ii.

Lo stesso art.9 della l.r. 5 dicembre 2017, n.37 prevede che, le proposte di legge e gli emendamenti che comportino oneri finanziari, siano corredate da una relazione tecnico-finanziaria in cui siano indicati i metodi, l'attendibilità e la quantificazione degli oneri, mentre in caso di leggi che non comportano ulteriori spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

Va aggiunto che, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, la relazione tecnica deve accompagnare anche gli emendamenti eventualmente proposti (ed introdotti) dai componenti del Consiglio regionale.

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella "relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie") se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'appostamento di risorse ulteriori, necessarie agli adempimenti richiesti dalle norme, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Il principio di copertura finanziaria delle leggi è stato declinato dalla Corte Costituzionale in una molteplicità di corollari, che trovano comunque basamento in una *regula iuris* sulla quale si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il "canonizzato" principio della copertura finanziaria "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale". A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

Sulla base di questo precetto, l'operazione di copertura finanziaria, pertanto, deve avvenire sulla scorta dei seguenti (alcuni) criteri, affermati più volte dalla Corte:

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, ex plurimis, sentenze n. 386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *"criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* (ex multis, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);
- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n. 26 del 2013);
- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che *"non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n. 115 del 2012);
- e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art. 81 Cost. (sentenza n. 192 del 2012);
- f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione "presunto", non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n. 70-192 del 2012);

- g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art. 81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n. 147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);
- h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compressa) solo "*nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio*", in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);
- i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n. 108/2014);
- l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

La Proposta di Legge cui il dossier legislativo è riferito è corredata sia della scheda AIR che della relazione tecnico – finanziaria che, specifica le voci di spesa, senza però indicarne i mezzi per farvi fronte. L'indicazione è opportuno inserirla anche nella RTF

Il funzionario titolare di P.O.
dott. Salvatore Longobardi

Il dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti
Data: 10/11/2021 12:03:02

