



Consiglio Regionale della Campania
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa
"Disposizioni per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni di montagna"

ad iniziativa dei Conss. Luca Cascone, Francesco Emilio Borrelli, Felice Di Maiolo, Erasmo Mortaruolo, Tommaso Pellegrino, Andrea Volpe.

Cofirmatari Michele Cammarano e Giuseppe Sommesse

Reg. Gen. n.219/XI LEG.

Data documento:	5 aprile 2022
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione
Assegnato per esame	I Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	II, V e VI Commissione Consiliare Permanente
Scheda ATN (art.84 R.I.)	Presente
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Presente

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Art.3, par.3, TUE

Artt.174, 176, 177, 178 TFUE

Artt.16 e 20 pilastro europeo dei diritti sociali

Artt.20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il Regolamento (CE) n.1698/2005 del Consiglio

Regolamento (UE) n.1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo Sociale Europeo e che abroga il Regolamento (CE) n.1081/2006 del Consiglio

Regolamento (UE) n.1302/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che modifica il Regolamento (CE) n.1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi

Regolamento (UE) n.1301/2013 del Parlamento europeo e del consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo *"Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione"* e che abroga il Regolamento (CE) n. 1080/2006

Regolamento (UE) n.1299/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo

europeo di sviluppo regionale all'obiettivo di cooperazione territoriale europea
Regolamento (UE) n.465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, che modifica il Regolamento (CE) n.883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e il Regolamento (CE) n.987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del Regolamento (CE) n.883/2004

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva (UE) n.2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche

RISOLUZIONI DEL PARLAMENTO EUROPEO

Risoluzione del Parlamento europeo (2020/2039(INI)), del 20 maggio 2021, sul tema *"Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione"*

Risoluzione del Parlamento europeo (2017/2279(INI)), del 17 aprile 2018, sul rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale nell'Unione europea: la settima relazione della Commissione europea

Risoluzione del Parlamento europeo (2016/2245(INI)), del 14 novembre 2017, sull'utilizzo di strumenti della politica di coesione da parte delle regioni per affrontare il cambiamento demografico

Risoluzione del Parlamento europeo (2015/2279(INI)), del 10 maggio 2016, sulla politica di coesione nelle regioni montane dell'UE

Risoluzione del Parlamento europeo (2012/C50 E/07), del 22 settembre 2010, sulla strategia europea per lo sviluppo economico e sociale delle regioni di montagna, delle isole e delle zone scarsamente popolate

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 2, 3, 31, 38, 44 co.2, 117, 119 co.5

Legge 30 dicembre 2021, n. 234

"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024"

Decreto legge 8 giugno 2021, n.79

"Misure urgenti in materia di assegno temporaneo per figli minori"

Decreto legge convertito, con modificazioni, dalla **Legge 30 luglio 2021, n.112**

Legge 30 dicembre 2020, n.178

"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020" (art.1, co.396 e co.203)

Legge 6 ottobre 2017 n.158

"Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni"

Legge 23 dicembre 2014, n.190

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015) " (art.1, co.125-129)

Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n.445

"Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"

Legge 31 gennaio 1994, n.97

"Nuove disposizioni per le zone montane" (art.19)

Legge 25 luglio 1952, n.991

"Provvedimenti in favore dei territori montani"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt. 7, 8, 19, 53 e 54

Legge Regionale 15 marzo 2011, n.4

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2011)"

Legge Regionale 12 novembre 2004, n.8

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge Finanziaria regionale 2004"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 21 dicembre 2021, n.32

"Misure urgenti per contrastare lo spopolamento dei piccoli Comuni di montagna"

Umbria

Delibera della Giunta regionale Umbria 20 settembre 2021, n.867

"Intervento a favore delle famiglie, ai sensi della legge regionale 9 aprile 2015, n. 11, Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali - beneficio economico una tantum per i nuovi nati - bonus natalità. Approvazione dei requisiti e criteri per accedere al beneficio"

Lazio

Legge Regione Lazio 7 agosto 2020, n.9

"Tutela e valorizzazione dei piccoli comuni"

Piemonte

Legge Regionale Piemonte 5 aprile 2019, n.14

"Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna"

PRASSI

Decreto del Presidente del Consiglio Dei Ministri 30 settembre 2021

"Modalità di ripartizione, termini, modalità di accesso e rendicontazione dei contributi a valere sul Fondo comuni marginali, al fine di realizzare interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati, per ciascuno degli anni dal 2021 al 2023"

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 luglio 2021

"Definizione dell'elenco dei piccoli comuni che rientrano nelle tipologie di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n.158"

La Strategia nazionale per la Banda Ultra Larga – “Verso la Gigabit Society (PDF)”, approvata il 25 maggio 2021 dal Comitato interministeriale per la Transizione Digitale (CiTD)

Delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 25 ottobre 2018, n.61

"Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: Piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga"

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza del 04 marzo 2022, n.54

"Va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 125, l. 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)", nella parte in cui, per i soli cittadini di Paesi terzi, subordina il riconoscimento dell'assegno di natalità alla titolarità del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo; va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 74 d.lg. 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui, per i cittadini di Paesi terzi, subordina il diritto a percepire l'assegno di maternità alla titolarità del permesso di soggiorno Ue per soggiornanti di lungo periodo. Le disposizioni che escludono da alcune provvidenze (bonus bebè e assegno di maternità) gli stranieri extracomunitari non titolari del permesso per soggiornanti Ue di lungo periodo sono incostituzionali perché istituiscono per i soli cittadini di Paesi terzi un sistema irragionevolmente più gravoso, che travalica la pur legittima finalità di accordare i benefici dello stato sociale a coloro che vantino un soggiorno regolare e non episodico sul territorio della nazione, e negano adeguata tutela proprio a chi si trovi in condizioni di più grave bisogno."

Tribunale Milano sez. lavoro, sentenza del 02 maggio 2017

"L'assegno di natalità ex art.1, comma 125, legge 23 dicembre 2014 n. 190 - indipendentemente dalle classificazioni adottate dall'ordinamento interno - deve essere qualificato come prestazione previdenziale secondo i criteri propri della normativa e della giurisprudenza comunitarie, risultando ascrivibile ai settori della sicurezza sociale come definiti dal regolamento CE 883/2004 ed in particolare alle prestazioni familiari di cui all'art.3 lett.j) di detto regolamento, essendo diretta a compensare i carichi familiari. Trattasi di contributo pubblico al bilancio familiare, che ha effetto per i primi tre anni di vita del figlio ed è finalizzato ad alleviare gli oneri derivanti dal mantenimento dei figli, attribuito sulla base di requisiti predeterminati ex lege senza alcuna valutazione di natura discrezionale, non compreso tra gli assegni speciali di nascita o di adozione menzionati nell'allegato I del regolamento CE 883/2004, che l'art. 1 lett. z) esclude dal novero delle prestazioni familiari che, pertanto, rientra nel campo di applicazione del Regolamento CE 883/2004"

Corte Costituzionale, sentenza del 28 maggio 2014, n.141

"Non è fondata la q.l.c. dell'art. 1, comma 78, lett. a), l. reg. Campania 15 marzo 2011 n.4, censurato per violazione del principio di uguaglianza di cui all'art.3 cost., e per contrasto con l'art.38 cost., sotto il profilo della garanzia dell'assistenza sociale per ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, e con l'art. 117, comma 2, lett. m), cost., in relazione alla competenza legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio

nazionale", per avere introdotto, in contrasto con l'art 2, comma 1, l.8 novembre 2000 n. 328, una discriminazione sulla base di un criterio assolutamente empirico e privo di ogni ragionevole giustificazione quale quello della possibilità di presentare l'istanza per il cd. "bonus bebè" ai soli soggetti "residenti in Campania da almeno due anni". Infatti, non è irragionevole la previsione regionale che si limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (sent. n.2, 4, 178, 222 del 2013)"

Osservazioni

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, alla stregua della previsione costituzionale;
2. La sezione 7, lett.d), della scheda AIR indica l'assenza di clausole valutative nell'impianto normativo, contenuta invece all'art.7 della PdL;
3. La Proposta di Legge è correttamente corredata di relazione tecnico – finanziaria, ma l'art.8, co.1 rinvia al Bilancio di previsione 2021-2023, in luogo del Bilancio previsionale 2022-2024, correttamente riportato sia nella RTF che nel primo periodo del medesimo articolo e comma;
4. Gli oneri complessivi stabiliti nella relazione tecnico-finanziaria, risultano pari ad 3.850.000,00€ per ciascuno degli anni 2022-2023-2024, mentre l'art.8, co.1, ne prevede, poi, 2.850.0000€.
5. 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 L. n.196/2009, come modificato recentemente dall'art.3, L. 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, co.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 comportano 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’apportamento 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 e n.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).

f.to

Il Funzionario titolare di P.O.
Salvatore Longobardi

Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.