



Direzione Generale Attività Legislativa
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e
Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"Modifica Legge Regionale 30 aprile 1975, n.25
– Modifica Quorum del Referendum
consultivo"*

Reg. Gen. n.228/XI Leg.

Firmatario	Cons. Tommaso Pellegrino
Cofirmatario	Cons. Vincenzo Santangelo
Data documento	20 giugno 2022
Dirigente	dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	dott. Salvatore Longobardi P.O. I livello Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione
Assegnato per esame	I Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	
Scheda ATN (art.84 R.I.)	Presente
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Assente
Relazione illustrativa	Presente
Relazione tecnico - finanziaria	Presente
Clausola di invarianza finanziaria	Presente

Indice

Normativa comunitaria.....	pag. 3
Normativa nazionale.....	pag. 4
Normativa Regione Campania.....	pag. 5
Normativa regionale.....	pag. 6
Giurisprudenza.....	pag. 10
Osservazioni.....	pag. 11

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.11, par.4, TUE

Artt.39 e 40 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000

Art.24, par.1, TFUE

Carta europea dell'autonomia locale, a firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa sotto forma di Convenzione il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988 (Parte I - art.5)

Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale, sottoscritto ad Utrecht il 16 novembre 2009, sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.211/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, riguardante l'iniziativa dei cittadini

Regolamento (UE) n.2019/788 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, riguardante l'iniziativa dei cittadini europei

RELAZIONI

Relazione COM(2015)145 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Relazione sull'applicazione del Regolamento (UE) n.211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini

Relazione COM/2018/0157 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Relazione sull'applicazione del Regolamento (UE) n.211/2011 riguardante l'iniziativa dei cittadini

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt.117, 123, 132, 133

Legge 7 aprile 2014, n. 56

"Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni"

Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n.267

"Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265"

Legge 30 dicembre 1989, n.439

"Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.14, 22, 26 lett.m), 47, 53 e 54

Legge Regionale 23 luglio 2018, n.25

"Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania"

Legge Regionale 27 gennaio 2012, n.1

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 – 2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012) " (art.52, co.24)

Legge Regionale 29 novembre 1986, n.36

"Modifica del II comma della Legge Regionale n.45 del 23 luglio 1981 in materia di referendum popolare"

Legge Regionale 29 novembre 1986, n.35

"Norme integrative sui referendum popolari concernenti questioni di particolare interesse locale"

Legge Regionale 4 maggio 1981, n. 30

"Integrazione dell'art.28 della legge regionale 30 aprile 1975, n. 25, recante: "Referendum Popolare"

Legge Regionale 23 luglio 1981, n.45

"Integrazione dell'art.3 della legge regionale 30 aprile 1975, n. 25, recante: "Referendum Popolare"

Legge Regionale 30 aprile 1975, n.25

"Referendum popolare"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Liguria

Legge Regionale Liguria 6 luglio 2020, n.12

"Norme per l'attuazione dello Statuto in materia di iniziativa popolare e referendum e procedure per l'istituzione di nuovi comuni e per la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali"

Legge Regionale Liguria 28 novembre 1977, n.44

"Norme di attuazione dello Statuto sull'iniziativa e sui referendum popolari"

Lazio

Legge Regionale Lazio 24 giugno 2020, n. 4

"Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali nonché dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo"

Trentino-Alto Adige

Legge Regionale Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n.8

"Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020" (art.3)

Legge Provinciale Bolzano 3 dicembre 2018, n.22

"Democrazia diretta, partecipazione e formazione politica"

Legge Regionale Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n.2

"Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino–Alto Adige"

Lombardia

Legge Regionale Lombardia 6 luglio 2017, n.17

"Revisione delle procedure in materia di istituzione di nuovi comuni e di modifica delle circoscrizioni e delle denominazioni comunali. Modifica del Titolo II della l.r. 29/2006"

Legge Regionale Lombardia 23 febbraio 2015, n.3

"Introduzione del voto elettronico per il referendum consultivo. Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1983, n.34 (Nuove norme sul referendum abrogativo della Regione Lombardia – Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni)"

Legge Regionale Lombardia 28 aprile 1983, n.34

"Nuove norme sul referendum abrogativo della regione Lombardia – Abrogazione l.r. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modificazioni"

Friuli-Venezia Giulia

Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia 7 giugno 2018, n.15

"Modifiche alla Legge Regionale 7 marzo 2003, n.5 ("Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli–Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali")"

Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia 7 marzo 2003, n.5

"Articolo 12 dello Statuto della Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia. Norme relative alla richiesta, indizione e svolgimento dei referendum abrogativo, propositivo e consultivo e all'iniziativa popolare delle leggi regionali"

Valle d'Aosta

Legge Regionale Valle d'Aosta 27 novembre 2017, n.19

"Modificazioni alla legge regionale 25 giugno 2003, n.17 (Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale)"

Legge Regionale Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n.17

"Disciplina dell'iniziativa legislativa popolare, del referendum propositivo, abrogativo e consultivo, ai sensi dell'articolo 15, secondo comma, dello Statuto speciale"

Veneto

Legge Regionale Veneto 3 agosto 2017, n.21

"Modifica all'articolo 15 della legge regionale 12 gennaio 1973, n.1 "Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali"

Legge Regionale Veneto 12 gennaio 1973, n.1

"Norme sull'iniziativa popolare per le leggi ed i regolamenti regionali, sul referendum abrogativo e sui referendum consultivi regionali"

Basilicata

Legge statutaria Basilicata 17 novembre 2016, n.1

"Statuto della Regione Basilicata"

Legge Regionale Basilicata 26 luglio 1943, n.42

"Norme in materia di modificazione territoriale, fusione ed istituzione di nuovi comuni"

Emilia-Romagna

Legge Regionale Emilia-Romagna 29 luglio 2016, n.15

"Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni"

Legge Regionale Emilia-Romagna 8 luglio 1996, n.24

"Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle unioni e alle fusioni di comuni"

Molise

Legge Regionale Molise 17 aprile 2014, n.10

"Statuto della Regione Molise"

Legge Regionale Molise 12 maggio 1975, n.35

"Norme generali sulle circoscrizioni comunali e disciplina dei referendum consultivi previsti dallo Statuto"

Calabria

Legge Regionale Calabria 5 aprile 1983, n.13

"Norme di attuazione dello Statuto per l'iniziativa legislativa popolare e per i referendum"

Umbria

Legge Regionale Umbria 7 marzo 2014, n.2

"Ulteriori modificazioni della Legge Regionale 16 febbraio 2010, n.14 ("Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"

Legge Regionale Umbria 16 febbraio 2010, n.14

"Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)"

Piemonte

Legge Regionale Piemonte 16 gennaio 1973, n.4

"Iniziativa popolare e degli enti locali e referendum abrogativo e consultivo"

Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 18 dicembre 2013, n.52

"Modifiche ed integrazioni alla l.r. 19 dicembre 2007, n.44 (Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa)"

Legge Regionale Abruzzo 19 dicembre 2007, n.44

"Disciplina del referendum abrogativo, consultivo e dell'iniziativa legislativa"

Puglia

Legge Regionale Puglia dell'11 aprile 2013, n.11

"Modifica all'articolo 22 della legge regionale 20 dicembre 1973, n. 27 (Norme sul referendum abrogativo e consultivo), come sostituito dall'articolo 3 della legge regionale 30 settembre 1986, n. 26 e integrazione dell'articolo 3 della legge regionale 30 novembre 2012, n. 34 (Riduzione dei costi della politica)"

Legge Regionale Puglia 20 dicembre 1973, n.27

"Norme sul referendum abrogativo e consultivo"

Sicilia

Legge Regionale Sicilia 23 dicembre 2000, n.30

"Norme sull'Ordinamento degli Enti Locali"

Sardegna

Legge Regionale Sardegna 30 ottobre 1986, n.58

"Norme per l'istituzione di nuovi comuni, per la modifica delle circoscrizioni comunali e della denominazione dei comuni e delle frazioni"

Marche

Legge Regionale Marche 16 gennaio 1995, n.10

"Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche"

Toscana

Legge Regionale Toscana 23 novembre 2007, n.62

"Disciplina dei referendum regionali previsti dalla Costituzione e dallo Statuto"

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza dell'11 giugno 2014, n.171

“Non sono fondate, in riferimento agli art. 81, 97 e 119 cost., le q.l.c., sollevate dagli art. 1, 2 e 3 l. reg. Piemonte 25 gennaio 2013 n. 1 che – nell'istituire il comune di Mappano attraverso il distacco di porzioni di territorio di altri Comuni, a seguito di consultazione referendaria – non avrebbero previsto adeguata copertura finanziaria. Premesso che la mutazione delle circoscrizioni degli enti locali deve avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza che vengano incrementati i costi amministrativi, restando fermo, comunque, che l'attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale, la disciplina censurata non viola i parametri costituzionali evocati, poiché non istituisce alcuna spesa a carico del bilancio regionale e neppure comporta ulteriori oneri a carico delle costituenti circoscrizioni territoriali. Tale disciplina, infatti, essendo diretta a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il referendum consultivo, non poteva assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate; tuttavia, la nascita di un nuovo ente non pregiudica di per sé gli equilibri di bilancio, il buon andamento dell'attività amministrativa e l'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo poiché è in sede applicativa, successiva alle fasi preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, che devono essere definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati, idonei a garantire il ricordato principio di invarianza della spesa (sent. n. 32 del 2009, 60, 250, 266 del 2013, 39, 40 del 2014).”

T.A.R. Bari, (Puglia) sez. II, 10 marzo 2003, n.1098

“Il referendum consultivo impone solo all'amministrazione che lo ha indetto di tener conto della volontà popolare ma non esplica alcun effetto sull'azione amministrativa che ne è stato oggetto, nè tanto meno su vicende successive o di altre amministrazioni, nè la volontà popolare espressa con il referendum è idonea ad attribuire all'ente locale poteri estranei alla sfera di attribuzioni fissate con legge.”

Corte Costituzionale, sentenza 12 gennaio 2018, n.2

“Le leggi regionali di variazione delle circoscrizioni comunali sono leggi-provvedimento caratterizzate da un aggravamento procedurale imposto dall'art. 133, secondo comma, Cost.; esse non sono paragonabili a una mera legge di approvazione di un atto amministrativo, perché non ratificano l'esito del referendum consultivo, ma esprimono una scelta politica del Consiglio regionale”

OSSERVAZIONI

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, in quanto conforme alla previsione costituzionale;
2. Il 21 aprile 2021 è stata depositata alla Camera dei Deputati la Proposta di legge "*Adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto di partecipare agli affari delle collettività locali*", A.C.3044, assegnata il 30 aprile 2021 alla III Commissione permanente– Affari esteri;
3. La Proposta di legge in argomento è corredata di scheda ATN redatta dalla struttura amministrativa della I Commissione consiliare permanente, di relazione illustrativa, di relazione tecnico finanziaria e, all'interno dell'articolato, è presente la clausola di invarianza di spesa. Introducendo una modifica di rango ordinamentale alla legge attualmente in vigore, non determina oneri ulteriori a carico della finanza regionale.

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 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, 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 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* su cui 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.8l, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008).

f.to

Il Funzionario titolare di PO di I livello

dott. Salvatore Longobardi

Il Dirigente

dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti
Data: 20/06/2022 14:04:12