



REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Alfredo Grasselli	Presidente Aggiunto
Cirillo Ilaria	Primo Referendario (relatore)
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Marco Quintiliano Nappi	Referendario
Ilvio Pannullo	Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario

Nella camera di consiglio del 17 luglio 2025

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

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, e in particolare, l'art. 1, commi 2 e 8, così come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116;

Visti gli artt. 17 e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 10/SEZAUT/2013/INPR, avente ad oggetto "Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge n. 213 del 2012";

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR, avente ad oggetto "Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel testo modificato dall' art. 33, co. 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, in legge 11 agosto 2014, n. 116)";

Vista la deliberazione n. 100/2025/INPR del 25 febbraio 2025 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno corrente;

Vista la richiesta istruttoria (prot. n. 2973/2025) e le note di risposta del Consiglio regionale (prot. n. 3469/2025) e della Giunta regionale (prot. n. 3438/2024);

Vista la nota di trasmissione ai vertici regionali dello schema di "Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Campania pubblicate nell'anno 2024", (prot. n. 4159/2025);

Vista l'ordinanza n. 95/2025 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato la Sezione in adunanza pubblica il 17 luglio 2025, invitando l'Ente a trasmettere ulteriore documentazione al fine di completare il quadro conoscitivo già fornito a seguito degli elementi istruttori in precedenza trasmessi;

Tenuto conto delle note di riscontro depositate dal Consiglio regionale in data 16 e 17/7/2025 (prot. n. 4273 e 4303/2025) e dalla Giunta Regionale in data 16/7/2025 (prot. n. 4272/2025), con le quali sono state trasmesse le controdeduzioni;

Uditi i rappresentanti della Regione Campania e segnatamente, per la Giunta il Direttore Generale per le Risorse Finanziarie dott.ssa Antonietta Mastrocola e per il Consiglio regionale, il Questore alle Finanze dott. Andrea Volpe.

Uditi i relatori, dott.ssa Ilaria Cirillo e dott.ssa Stefania Calcari.

DELIBERA

di approvare la *“Relazione sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi della Regione Campania pubblicate nell’anno 2024”*.

DISPONE

che la presente deliberazione e l’allegata relazione che ne costituisce parte integrante siano trasmesse, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio della Regione Campania ai sensi dell’art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012, al Presidente della Giunta della Regione Campania, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell’Economia e delle Finanze per le determinazioni di competenza ai sensi dell’ art. 1, comma 8, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 17 luglio 2025.

I Relatori

Ilaria Cirillo



ILARIA CIRILLO
CORTE DEI CONTI
04.08.2025 14:19:51
GMT+02:00

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Stefania Calcari



STEFANIA
CALCARI
CORTE DEI
CONTI
04.08.2025
14:53:11
GMT+02:00

Depositata in Segreteria
Il Direttore del Servizio di Supporto

dott. Giuseppe Imposimato



GIUSEPPE IMPOSIMATO
08.08.2025 08:25:17
GMT+02:00



MASSIMO
GAGLIARDI
CORTE DEI
CONTI
07.08.2025
10:56:40
GMT+02:00

**RELAZIONE SULLE TIPOLOGIE DELLE COPERTURE ADOTTATE E SULLE
TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI RELATIVI ALLE LEGGI
DELLA REGIONE CAMPANIA PUBBLICATE NELL'ANNO 2024**

I.	Premessa	2
1.	Sintesi delle principali criticità rilevate	7
2.	La copertura degli oneri: inquadramento normativo	10
3.	La copertura finanziaria delle leggi onerose: il metodo	11
3.1	La morfologia giuridica degli oneri finanziari	12
3.2	La quantificazione degli oneri finanziari	16
3.2.1	La relazione tecnica	17
3.2.2	Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria	19
4.	I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale	21
5.	L'applicazione del principio di copertura nell'ordinamento legislativo-contabile della Regione Campania – esame della normativa e osservazioni	25
6.	La verifica della quantificazione e della copertura delle leggi di spesa regionali approvate nel 2024	32
6.1	Legge regionale n. 1 del 29 febbraio 2024	34
6.2	Legge regionale n. 2 del 29 febbraio 2024	37
6.3	Legge regionale n. 3 del 29 febbraio 2024	39
6.4	Legge regionale n. 4 del 29 febbraio 2024	40
6.5	Legge regionale n. 5 del 29 aprile 2024	43
6.6	Legge regionale n. 6 del 15 maggio 2024	47
6.7	Legge regionale n. 7 del 15 maggio 2024	53
6.8	Legge regionale n. 8 del 15 maggio 2024	59
6.9	Legge regionale n. 9 del 15 maggio 2024	62
6.10	Legge regionale n. 10 del 22 luglio 2024 e Legge regionale n. 19 del 11 novembre 2024	67
6.11	Legge regionale n. 12 del 22 luglio 2024	74
6.12	Legge regionale n.13 del 25 luglio 2024	77
6.13	Legge regionale n. 14 del 12 settembre 2024	80
6.14	Legge regionale n. 15 del 12 settembre 2024	81
6.15	Legge regionale n. 16 del 11 novembre 2024	83
6.16	Legge regionale n. 17 del 11 novembre 2024	84
6.17	Legge regionale n. 18 del 11 novembre 2024	87
6.18	Legge regionale n. 21 del 10 dicembre 2024	91
6.19	Legge regionale n. 22 del 10 dicembre 2024	97
6.20	Legge regionale n. 23 del 10 dicembre 2024	98
6.21	Legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2024	100



CORTE DEI CONTI

I. Premessa

In ordine alle attività di controllo referente di cui all'art. 1 co. 2 del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. a), n. 1), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, il Legislatore, tenuto conto dei parametri costituzionali e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Cfr. Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 10 del 2013/INPR), ha esteso alle Regioni l'ambito di applicazione di un istituto originariamente modellato sulle caratteristiche della legislazione statale, con l'intento di garantire, nella più ampia logica del rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto del principio di equilibrio di bilancio statuito dal novellato art. 81 della Costituzione e dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria, sancito dall'art. 81, comma 3, Cost., a salvaguardia degli equilibri di bilancio regionali. Il principio dell'equilibrio di bilancio e quello della copertura finanziaria sono avvinti teleologicamente integrando una clausola generale che si autoimpone e vincola tutti gli enti della finanza pubblica cd. allargata. Con la sentenza n. 255 del 2022 la Consulta ha ribadito che *"copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impugnate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile"*.

La copertura finanziaria deve, pertanto, essere necessariamente valutata ex ante e deve essere credibile e ragionevolmente argomentata secondo le regole dell'esperienza e della pratica contabile onde impedire nel ciclo di bilancio violazioni del suo equilibrio (Corte cost., sentenza n. 26 del 2013).

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assume, pertanto, 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 relativi mezzi di copertura. Il principio di copertura diviene, quindi, un presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche, garantendo il perseguimento dell'obiettivo dell'equilibrio finanziario, introdotto dalla legge costituzionale n. 1/2012, attraverso la responsabilizzazione delle Assemblee legislative rispetto alle grandezze di bilancio.

L'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116, prevede che le Sezioni regionali di controllo, annualmente *«trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri»*.

Come evidenziato dalla relazione illustrativa al D.L. n. 174/2012, il controllo intestato alla Corte è di tipo referente, finalizzato a fornire all'assemblea legislativa utili elementi conoscitivi sulle possibili criticità in materia di coperture finanziarie delle leggi regionali di spesa, e, così come evidenziato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 39/2014, con la funzione di consentire *«la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007 e n. 70 del 2012)»*.

Il controllo sulle coperture delle leggi regionali di spesa è da ritenere, dunque, pienamente coerente con la funzione di ausiliarietà intestata alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100, secondo comma, Cost., anche nei confronti delle assemblee legislative regionali, e ciò a salvaguardia del rispetto dei parametri costituzionali della copertura delle leggi onerose (art. 81, terzo comma, Cost. e art. 19 della l. n. 196/2009), degli equilibri dei bilanci regionali, anche in relazione ai precetti costituzionali in tema di finanza pubblica (art. 97, primo comma, art. 117, primo comma e art. 119, primo comma, Cost.; artt. 3 e 9 della l. n. 243/2012) e del coordinamento finanziario (art. 117, terzo comma, Cost.) (cfr. deliberazione n. 12/SEZAUT/2024/FRG e n. 11/SEZAUT/2025/FRG).

Lo stretto legame tra il principio dell'equilibrio e quello di copertura finanziaria si riflette anche nei controlli intestati alla magistratura contabile per cui il referto in esame *“deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale, in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla*

legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta)” (cfr. deliberazione n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Gli esiti della relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, adottate nelle leggi approvate annualmente dalla Regione si pongono come strumento di ausilio posto a garanzia delle scelte assunte dall’organo consiliare, nella propria autonomia, volte a limitare il rischio che la Regione assuma obbligazioni senza i mezzi per farvi fronte ovvero senza che siano accompagnate dalle necessarie risorse finanziarie per la loro concreta attuazione. Difatti, le valutazioni in merito ad eventuali squilibri collegati a leggi prive di adeguata copertura costituiscono un momento logico antecedente e strumentale all’attività di parificazione del rendiconto regionale, nel quale i contenuti onerosi delle leggi di spesa trovano riflesso. Pertanto “tale modus operandi può costituire l’occasione per un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta), ove possibile, per stimolare processi di autocorrezione volti a riorientare previsioni di spesa mal calibrate o comunque a rischio di violazione dell’articolo 81, terzo comma, della Costituzione” (cfr. cit. del. n. 12/SEZAUT/2024/FRG). In ragione di ciò, la presente Relazione viene dunque redatta in coerenza temporale con il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Campania e con modalità volte ad assicurare il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni idonee a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale. La giurisprudenza contabile, infatti, ha più volte rimarcato l’esigenza di assicurare, in occasione dell’approvazione del referto nelle sedi regionali, il più ampio contraddittorio con la Regione, *“sia con i rappresentanti della Giunta che dell’assemblea, possibilmente in adunanza pubblica, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale”,* posto che *“il contraddittorio deve essere inteso nel senso di condividere in modo completo e trasparente gli elementi che attengono alle coperture e anche alla asserita neutralità finanziaria nell’ambito di un rapporto di reciproca collaborazione tra Sezione e Regione in linea con la natura ausiliaria da attribuire al controllo in esame”* (cfr. cit. del. n. 12/2024/SEZAUT/FRG; cfr., altresì, deliberazione n. 8/ 2021/INPR”).

In tale ambito sono stati chiesti chiarimenti al Consiglio regionale e alla Giunta, su diversi profili relativi alle leggi approvate nel corso dell’esercizio 2024.

In particolare, l’approfondimento istruttorio ha avuto ad oggetto ventidue su ventisei leggi approvate dal Consiglio regionale nel corso del 2024.

Il controllo non ha, invece, riguardato la legge n. 11 di “Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 e variazione di bilancio della Regione Campania”; la legge n. 20 avente ad oggetto la “Variazione al bilancio di previsione 2024-2026”; la legge n. 25 concernente “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025” e infine, la legge n. 26 avente ad oggetto il “Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania”.

Nel seguente prospetto sono riportati sinteticamente gli interventi legislativi esaminati e non.

LEGGI REGIONALI ESAMINATE PER LA VERIFICA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

Legge N.	Titolo
1	“Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 196.755,84. Delibera Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 2023, n. 199”.
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 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 77.174,99. Delibera Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 2023, n. 200”.
3	“Modifica alla legge regionale 4 dicembre 2023, n. 22 (Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali)”.
4	“Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle comunità montane). Inclusioni del Comune di Castelnuovo Cilento (SA) nella Comunità montana Gelbison e Cervati”.
5	“Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio”.
6	“Ordinamento e organizzazione degli uffici della Giunta regionale”.
7	“Esercizio delle attività enoturistiche sul territorio della Regione Campania”.
8	“Modifiche alla legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 (Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale)”.
9	“Disciplina dell'oleoturismo in Regione Campania”.
10	“Disciplina del Settore dei Trasporti Pubblici non di Linea e dell'attività di Trasporto di Viaggiatori su Strada”.
12	“Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”.
13	“Disposizioni di adeguamento normativo”.
14	“Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 54.095,90. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 06 maggio 2024, n. 223”.
15	“Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n.58. Importo complessivo di euro 17.965,62. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 19 giugno 2024, n. 23”.
16	“Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165”.
17	“Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)”.
18	“Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)”.
19	“Modifiche alla legge regionale 22 luglio 2024, n. 10 (Disciplina del settore dei trasporti pubblici non di linea)”.
21	“Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione”.
22	“Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1996, n. 11 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo)”.
23	“Norme urbanistiche per la prevenzione del rischio bradisismico nell'area dei Campi Flegrei”.
24	“Istituzione del registro regionale degli informatori scientifici del farmaco e del parafarmaco”.

LEGGI REGIONALI NON ESAMINATE PER LA VERIFICA DELLA COPERTURA FINANZIARIA

11	"Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 e variazione di bilancio della Regione Campania".
20	"Variazione al Bilancio di previsione 2024-2026".
25	"Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025".
26	"Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania".

Tabella n. 1 – Leggi regionali 2024 – Fonte: Elaborazione SRC per la Campania

L'approfondimento ha riguardato, in particolare, a) la quantificazione degli oneri anche indiretti; b) i potenziali oneri aggiuntivi non stimati anche a carico dei bilanci di altre amministrazioni pubbliche; c) la tipologia di copertura; d) le previsioni onerose coperte mediante utilizzo degli accantonamenti al fondo di riserva e al fondo speciale ex art. 49 del D.lgs. 118/2011; 5) i rapporti tra la legislazione regionale e il bilancio del Consiglio regionale; 6) le clausole di neutralità o di invarianza della spesa.

1. Sintesi delle principali criticità rilevate

L'esame delle *otto* leggi comportanti nuovi oneri a carico della finanza regionale e delle *quattordici* leggi con clausole di neutralità ed invarianza finanziaria consente di individuare in modo sintetico le principali criticità rilevate rinviando per maggiori approfondimenti alla trattazione specifica dei singoli provvedimenti normativi.

Un elemento di criticità comune sia alle leggi onerose che a quelle non comportanti oneri a carico della finanza pubblica è il contenuto della relazione tecnica non adeguato alle informazioni richieste dalla legge nazionale, in ordine alla morfologia giuridica degli oneri o alla loro insussistenza, alla individuazione precisa di razionali criteri di quantificazione, nonché alla definizione puntuale e chiara delle risorse di copertura. **La Corte costituzionale ha più volte osservato che “gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria” (Corte cost., sentenza n. 25/2021).**

In particolare, per quanto concerne le leggi munite di clausole di cd. “nullità finanziaria”, il Collegio ha osservato la sistematica mancanza **nella Relazione finanziaria di dati ed elementi utili a suffragarne l'invarianza in contrasto con le previsioni di cui al comma 6 bis dell'art. 17 della l. n. 196/2009, come modificato dall'art. 3 della L. 163/2016, nonché con la giurisprudenza costituzionale** (*ex plurimis*, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

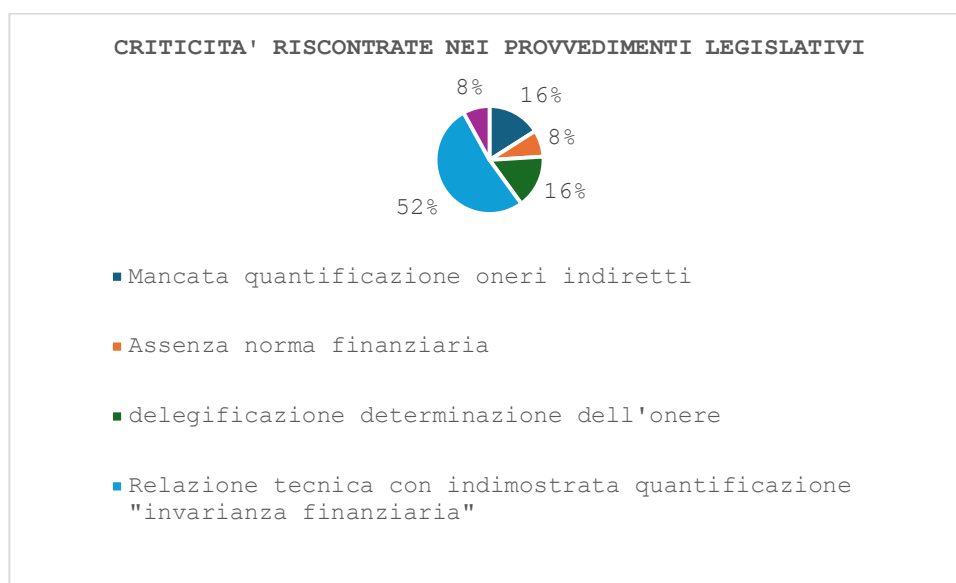
In tema di clausole di neutralità, peraltro anche la giurisprudenza contabile ha sempre evidenziato la necessità di indicare l'entità delle risorse in essere e le unità gestionali di bilancio interessate, anche alla luce della facoltà di riprogrammazione, ad esclusione, naturalmente, delle ipotesi relative alle spese di natura obbligatoria. A tal proposito, come peraltro evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 8/2021/INPR, le clausole di invarianza devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi, in quanto la mera declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il carattere finanziariamente neutrale della legge.

Il legislatore regionale, quindi, è tenuto alla redazione della relazione tecnica tanto nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio - dovendo in questa ipotesi, comunque, indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (in tal senso, si veda Corte cost., sentenza n. 226 del 2021) - quanto nel caso in cui la norma non presenti effetti finanziari dichiarati.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/SEZAUT/2025/FRG non è valido sostenere che una norma non comporti oneri solo perché ha carattere ordinamentale, poiché anche questi atti possono generare spese. Anche le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno evidenziato nella relazione quadrimestrale settembre-dicembre 2019 (delibera n. 3/2020) che il “rinvio a copertura alle risorse in essere” come metodologia di risoluzione degli obblighi di quantificazione e di copertura degli oneri “costituisce una tendenza che va giudicata negativamente, in quanto in buona sostanza elusiva dell’obbligo di copertura. Ciò a meno che non si dimostri che effettivamente le “risorse in essere” risultino capienti, nel qual caso però, il problema si sposta sulla scarsa trasparenza dei parametri in base ai quali si costruiscono le previsioni tendenziali. Il che ripropone il tema della carenza delle Relazioni tecniche”.

Nel seguente prospetto sono sintetizzate le principali criticità registrate per i provvedimenti in esame. Con specifico riferimento alle leggi cd. “non onerose”, si evidenziano le principali criticità, la cui incidenza rispetto al numero complessivo di leggi munite di clausola di neutralità è rappresentata graficamente (v. *infra* grafico n. 1).

Grafico n. 1 - criticità riscontrate nei provvedimenti legislativi:



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

Con riferimento alle leggi cd. onerose (v. *supra* grafico n. 1), il Collegio ha avuto modo di osservare che l’impropria e reiterata presenza della locuzione “fondo di riserva” abbia introdotto elementi di ambiguità nella individuazione delle fonti di copertura, in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all’impiego delle risorse pubbliche. Quanto alla precisa quantificazione degli oneri, per diverse leggi il Collegio ha rilevato, in alcuni casi, l’indicazione dei criteri di calcolo assolutamente generici, parziali e comunque non adeguati (v. L.r. nn. 7,9, 21) e in altri la totale assenza della

predetta informazione (v. L.r. 18, 2), precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse previste a copertura.

Il Collegio ha peraltro rilevato, in alcuni casi, la valutazione solo parziale degli oneri finanziari, anche solo potenzialmente discendenti dalle norme (v. L.R. nn. 18,21), come quelli a carico delle altre amministrazioni della finanza pubblica allargata (v. L.R. nn. 7, 9, 10,19,21).

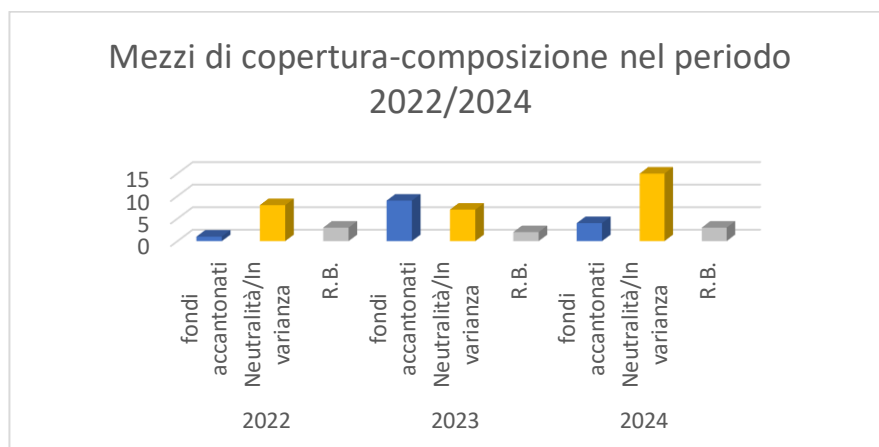
Con specifico riferimento alle leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio (v. L.R. nn. 1,2,14 e 15), si è richiamata l'attenzione dell'Amministrazione regionale alla necessità che il riconoscimento del debito e la sua copertura devono intervenire tempestivamente, nel medesimo esercizio in cui si è originato il titolo di debito extra bilancio (v. Corte cost. sentenze nn. 51 e 81 del 2023). Il Collegio rileva un'evidente carenza di trasparenza cui si sarebbe dovuto far fronte mediante una più accurata relazione tecnico - finanziaria (v. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2023).

Nel seguente prospetto si evidenziano le principali criticità la cui incidenza rispetto al numero complessivo delle leggi comportanti oneri anche indiretti, è rappresentata graficamente (v. *infra grafico n. 2*).

Nel 2024, rispetto al 2023 (v. *infra grafico n. 2*), si è assistito ad una ricomposizione delle tecniche di copertura in favore dell'utilizzo di fondi precedentemente accantonati, in particolare, mediante il ricorso a stanziamenti già presenti in bilancio e oggetto di variazione, in luogo dell'impiego di Fondi speciali come forma principale di reperimento delle risorse a copertura, come avvenuto nel 2023 (v. artt. 17 comma 1 lett.a della L. 196/2009 e 49 del D.lgs. 118/2011 e ss.mm.ii).

Con specifico riferimento alle leggi non onerose, il Collegio osserva che l'impiego delle clausole di neutralità finanziaria, prevalentemente di invarianza, si è assestato su livelli di incidenza maggiori rispetto agli esercizi precedenti, analogamente è cresciuto anche l'impiego della tecnica del rinvio a stanziamenti di bilancio per le leggi onerose rispetto al precedente esercizio, assestandosi su valori analoghi al 2023. Si è ridotto, al contrario, l'impiego dei fondi accantonati come mezzo di copertura. Si registra un marginale aumento del numero delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio rispetto al 2023 e 2022, sebbene inferiore rispetto a quello registrato nel 2021, anche per effetto dell'impiego della procedura "semplificata" di cui all'art. 73 del D.Lgs 118/2011 e 11 bis della L.R. 37/2017.

Grafico n. 2: mezzi di copertura 2022 / 2024



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

2. La copertura degli oneri: inquadramento normativo

Ricostruito il principio di copertura quale presupposto fondamentale per la sana gestione delle finanze pubbliche a garanzia dell'effettività dell'obiettivo dell'equilibrio di bilancio, è necessario individuare le norme a presidio di tale verifica.

Il parametro normativo da cui scaturisce l'obbligo di verifica sulla copertura delle leggi di spesa è rappresentato dalla legge di contabilità e finanza pubblica dello Stato del 31 dicembre 2009 n. 196 e ss.mm.ii., che circoscrive, nell'ambito dell'intero titolo V, l'obbligo normativo di verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa, secondo la disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 17-18-19 della citata legge.

In particolare, l'art. 17 della legge sopra indicata, rubricato "*Copertura finanziaria delle leggi*", è volto a declinare in modo puntuale il principio di equilibrio del bilancio espresso dall'art. 81 Cost., costituendone pertanto una puntualizzazione tecnica, dettata dalla crescente complessità della finanza pubblica (ex plurimis Corte cost., sentenze nn. 244 del 2020, 224 del 2014 e n. 26 del 2013).

L'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, ha, quindi, determinato la riformulazione del principio di analitica copertura, sostanzialmente già contenuto nel quarto comma della previgente disposizione dell'art. 81 Cost., includendo nel concetto di "spesa" quello di onere in coerenza con il nuovo comma 3 dell'art. 81 Cost che impone l'obbligo di copertura finanziaria dei provvedimenti "onerosi".

Benché tale disciplina abbia carattere immediatamente precettivo e, pertanto, vincolante per la potestà legislativa delle Regioni, a prescindere dall'esistenza di norme interposte (ex plurimis, Corte

cost., sentenze n. 84 del 2023, n. 48 del 2023, n. 226 del 2021, n. 235 del 2020), i principi di copertura finanziaria delineati dall'art. 17 trovano applicazione anche per le leggi regionali, per effetto dell'esplicito richiamo di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 196/2009 e succ. mod., secondo cui *"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"*.

La Corte costituzionale, a tal riguardo (cfr. sentenza n. 226 del 2021 della Corte costituzionale), nel riaffermare la diretta operatività del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., a prescindere dall'esistenza di norme interposte, ha chiarito come l'art. 19 della legge n. 196 del 2009 rientra nell'ambito delle disposizioni direttamente attuative del suddetto precetto costituzionale. Il principio in esame non può ritenersi pertanto limitato allo Stato, ma deve intendersi esteso non solo alle Regioni a statuto ordinario, quant' anche agli enti territoriali ad Autonomia speciale, in virtù del richiamo alle Autonomie territoriali contenuto negli artt. 97 e 119 Cost., le quali concorrono tutte alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico e al perseguimento degli obiettivi nazionali, in quanto condizionati da obblighi europei che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le Regioni sono tenute a uniformare la propria legislazione di spesa non solo ai principi e alle regole tecniche previsti dall'ordinamento in vigore, ma anche ai principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha enucleato dalla pluridecennale applicazione del principio di copertura finanziaria, sancito dall'art. 81 Cost. (ex plurimis, Corte cost. sentenze n. 244 del 2020 e n. 163 del 2020).

Ne consegue *"l'estensione alle Regioni dell'intero apparato normativo in materia di copertura che si trova sistematicamente regolato nella legge 196/2009, quali le diverse tipologie delle leggi onerose, nonché la disciplina della Relazione tecnica stabilite dall'art. 21, comma 5"* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR; cfr., ex plurimis, Corte cost., sentenze n. 26 del 2013; n. 176 del 2012; n. 115 del 2012).

3. La copertura finanziaria delle leggi onerose: il metodo

Dalla lettura del terzo comma dell'art. 81 Cost. (*"Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"*) emerge con nitore che la verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali si articola in tre distinti profili riguardanti:

- a) la morfologia giuridica degli oneri finanziari;
- b) la loro quantificazione;
- c) l'individuazione delle risorse necessarie a dar loro copertura finanziaria.

La suddetta verifica è dunque connotata dalla doppia categoria onere (morfologia-quantificazione)/copertura (v. Sez. Aut. 8/2021/INPR).

Si tratta di un'operazione ermeneutica lineare nel suo sviluppo logico, ma complessa sul piano operativo, in quanto richiede di ricostruire i vari risvolti, quali la tipologia dell'onere, la sua quantificazione, l'individuazione delle modalità di copertura.

In tale operazione ricostruttiva, come attestato dalla giurisprudenza costituzionale, assume particolare rilevanza la c.d. Relazione tecnica, che offre gli elementi informativi utili a descrivere, attraverso dati di dettaglio di carattere contabile e finanziario, i tre sopra distinti profili necessari ad acclarare il rispetto dell'obbligo di copertura. A tal riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha osservato che *"gli allegati, le note e la relazione tecnica costituiscono elementi essenziali della previsione di copertura, in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost.. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria"* (Corte cost., sentenza n. 25/2021).

Ai fini della valutazione del rispetto dell'obbligo in questione (art. 81, terzo comma, Cost.), occorre dunque preliminarmente, muovere dall'individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma (obbligatorio o flessibile; continuativo o occasionale), analizzarne la quantificazione (anche alla luce del corredo informativo recato dalla Relazione tecnica e da altre eventuali note informative) e, infine, valutare la congruenza della modalità di copertura cui faccia riferimento il legislatore; a tale propedeutica operazione ricostruttiva è destinato a seguire il giudizio circa la conformità o meno della norma di legge rispetto al precetto costituzionale.

3.1 La morfologia giuridica degli oneri finanziari

L'esatta determinazione della natura della spesa costituisce l'operazione propedeutica all'individuazione delle relative coperture.

L'art. 21, comma 5, della l. n. 196/2009, a seguito delle modifiche dal d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, individua la morfologia giuridica degli oneri, distinguendo le varie tipologie di spesa, all'interno di ciascun programma in "oneri inderogabili", "fattori legislativi" e "adeguamenti al fabbisogno":

- gli "oneri inderogabili" costituiscono spese vincolate a determinati parametri, determinati da leggi e altri atti normativi. L'inderogabilità si configura, pertanto, quando l'amministrazione non può esercitare il controllo sulla formazione, sull'allocazione e sulla quantificazione della spesa, essendo l'onere vincolato a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione. Tra essi rientrano le cd. spese obbligatorie (ossia 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; tale definizione è stata replicata nell'art. 48, comma 1, lett. a) (ultimo cpv), del d.lgs. n. 118 del 2011).

- i "fattori legislativi", sono spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo – quale limite massimo di spesa – e il periodo di iscrizione in bilancio. Secondo quanto prevede il sopra richiamato art. 21, comma 8 in combinato disposto con il successivo art. 23, comma 3, lett. a) è possibile rimodulare *"in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), nonché alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti [...], restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti"*. Se la legge indica espressamente, per un determinato intervento, la spesa autorizzata, questa si intende come limite massimo di spesa (tetto di spesa) e a fronte di tale onere va indicata la copertura finanziaria, fermo restando che, secondo la magistratura contabile "occorre escludere che la stessa possa riferirsi alla tipologia delle spese obbligatorie che radicano diritti nei soggetti destinatari" (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/RQ/20).

Di particolare rilevanza il principio generale desumibile dall' art. 17 comma 13 della legge n. 196/2009 e ss.mm., secondo cui: "Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Pertanto, tra i fattori legislativi, si devono far rientrare anche le sentenze della Corte costituzionale che, comportando l'illegittimità

costituzionale di un provvedimento legislativo regionale, generalmente con efficacia retroattiva, possono prevedere un maggiore onere, da cui ne deriverebbe o un atto amministrativo volto a compensare gli effetti negativi sul bilancio ovvero una iniziativa legislativa di copertura.

- le “spese di adeguamento al fabbisogno”, rappresentano una categoria residuale costituita da oneri diversi dalle spese precedenti che vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

In ordine alla “morfologia giuridica” degli oneri, fermo restando che le leggi possono comportare oneri anche sotto forma di minori entrate (art. 81 Cost.; cfr. ex plurimis Corte cost., sentenza n. 255 del 2022), un’ulteriore specificazione va operata sotto il profilo dell’estensione temporale della copertura finanziaria tra spese ricorrenti o continuative e spese pluriennali la cui connotazione influisce sul tipo di copertura finanziaria da assegnare alla spesa: le prime consistono in spese previste da leggi caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari; si definiscono, invece, “pluriennali” le spese aventi una consistenza variabile e comunque non circoscritta ad un esercizio finanziario.

L’individuazione della natura dell’onere, se continuativo, è ancor più necessaria laddove si tratti di un onere obbligatorio oppure flessibile, posto che il legislatore detta una disciplina differenziata, in quanto solo per le spese obbligatorie a carattere continuativo è previsto l’obbligo di quantificazione a regime per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione (art. 38, comma 1, D.lgs. n. 118/2011). Più nel dettaglio, in linea con quanto stabilito dalle norme di contabilità statale (art. 30, co. 6 della l. n. 196/2009), per quanto riguarda la distinzione tra spese continuative e pluriennali, la disciplina sulle relative modalità di copertura è stata integrata dal disposto dell’art. 38 commi 1 e 2, del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 in base al quale: *“le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. 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”*.

La Corte costituzionale, con sentenza del 31 marzo 2023, n. 57, e con sentenza del 1 giugno 2023 n. 109, ha di recente rimarcato, al riguardo, che “quando una spesa ha carattere continuativo, l’art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 stabilisce che sia quantificato l’onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e che sia indicato l’onere a regime «ovvero, nel caso in

cui non si tratti di spese obbligatorie, [che sia possibile] rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio". Pertanto, nel caso in cui si tratti di spese di carattere pluriennale o continuativo aventi natura obbligatoria occorre individuare, in sede di approvazione, l'onere annuale nel periodo relativo al bilancio di previsione e quello a regime, la cui copertura, quale che sia la quantificazione nel corso del tempo, è da porre a carico della legge istitutiva dell'onere medesimo e non dei mezzi di bilancio già destinati ad altre finalità. Diversamente, la possibilità, per la quota di spesa che non gravi sull'esercizio in corso, di rinviare alla legge di bilancio la quantificazione dell'onere e l'individuazione della copertura è limitata alla sola ipotesi di spese di carattere continuativo non aventi natura obbligatoria, in ragione del fatto che queste ultime non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse, posto che l'onere discrezionale non crea alcun obbligo per le risorse stanziate in bilancio consentendosi, conseguentemente, un regime di compensazione anno per anno. (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2021, n. 221 e del 24 novembre 2020, n. 244).

Le leggi di spesa pluriennali sono caratterizzate, invece, da un limite temporale che circoscrive gli effetti normativi a una serie "definita" di esercizi finanziari in quanto connessi all'attuazione di programmi pluriennali e da variabili quantitative che afferiscono alla tendenziale mutevolezza dell'onere nei diversi anni di riferimento. Ne consegue che in presenza di spese pluriennali non è consentito il rinvio della copertura a successive manovre di bilancio, vista la necessità di definire l'ammontare complessivo della spesa e della quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi (art. 38, comma 2, D.lgs. n. 118/2011). Pertanto, stante l'impossibilità di una copertura di tipo meramente tendenziale, sin dal momento in cui la spesa viene deliberata, il legislatore deve indicare e avere contezza dei costi reali e delle fonti di approvvigionamento al fine di rispettare il principio dell'equilibrio finanziario tendenziale (Corte Cost., sent. nn. 331/1988, 26/1991, 25/1993, 446/1994, 26/2013) (Sul punto cfr. Corte dei conti, SRCBAS/70/RQ).

L'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, applicabile alla legislazione regionale, non replica, invece, il contenuto del secondo capoverso dell'art. 30, comma 6, della l. n. 196 del 2009, alla stregua del quale "nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere" (cfr. Corte cost., sentenze n. 48 del 2023 e n. 235 del 2020). Ciononostante, la giurisprudenza contabile ritiene "*che la norma più completa (art. 30, comma 6) integri quella riferita alla legislazione regionale (art. 38), con la conseguenza che anche il legislatore regionale dovrà garantire la copertura "seguendo" nel tempo l'onere di spesa nel suo più cospicuo manifestarsi*" (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

3.2 La quantificazione degli oneri finanziari

La corretta individuazione della copertura finanziaria dell'ammontare di nuove o maggiori spese (ovvero minori entrate), che si determinino ogni qualvolta viene approvata una nuova legge, presuppone una operazione di "quantificazione" degli oneri finanziari che ne derivano, in termini di impatto sui saldi di bilancio, attraverso processi di stima puntuali e attendibili, la cui valutazione - al fine di non vanificare la reale portata del principio costituzionale sancito dall'art. 81 Cost., come riformulato dalla L. cost. n. 1 del 2012 - deve riguardare la distribuzione temporale degli oneri in coerenza con i mezzi di copertura approntati per ciascun esercizio.

Sul punto, la Corte costituzionale, come già richiamato in premessa, ha precisato che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria né irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere e che la stima è necessaria tanto nel caso in cui il carattere generico di una disposizione normativa sia tale da impedire una precisa determinazione delle spese che essa comporta (Corte cost., sentenza n. 106 del 2011), dovendosi ritenere violato il principio della copertura ogni qual volta la quantificazione degli oneri sia avvenuta in modo apodittico (Corte cost., sentenza n. 251 del 2020), quanto nell'ipotesi in cui l'intervento finanziato sia ritenuto sostenibile con l'eccedenza di risorse rinvenibili nella relativa partita di bilancio (Corte cost., sentenza n. 115 del 2012).

L'analitica determinazione della quantificazione dell'onere ha la funzione di evitare, altresì, attraverso l'utilizzazione nel dettato normativo di locuzioni generiche o mere clausole di stile, il rischio di una copertura di tipo soltanto apparente, posto che non può essere considerata effettiva una copertura fondata sulla mera armonia numerica "(...) degli stanziamenti in parte entrata e spesa" (Corte Cost., sent. nn. 6/2019, 197/2019), risultando indispensabile la "ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio" (Corte Cost., sent. n. 227/2019). La copertura si considera apparente, ad esempio, nell'ipotesi in cui le risorse non sono disponibili perché vincolate e/o impegnate per determinate finalità, ovvero quando le entrate indicate a copertura sono accertate in assenza dei relativi presupposti normativi. Ciò avviene specialmente (come si vedrà, ut infra) qualora l'iniziativa legislativa determini l'istituzione di un nuovo servizio o di una funzione, ovvero qualora venga intrapresa una complessa elaborazione organizzativa e progettuale che non può essere priva di oneri ((cfr. Corte Cost., sent. nn. 147/2019, 227/2019, 227/2020). A ciò si aggiunga che l'obbligo di copertura finanziaria deve essere adempiuto anche qualora la norma non incida in via diretta sul bilancio regionale, ma sul bilancio delle amministrazioni pubbliche destinatarie degli effetti della norma medesima, e cioè quando la legge di spesa è volta a delegare funzioni o a disciplinare un diverso assetto delle funzioni di

amministrazioni/enti terzi, dovendo così provvedere alla contestuale quantificazione degli oneri e alla indicazione della relativa copertura finanziaria.

Al riguardo si evidenzia, pertanto, la rilevanza dei due istituti previsti dalla l. n. 196 del 2009, ovvero la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge e la clausola di neutralità o invarianza finanziaria, posto che nel quadro degli interventi finanziabili, la sostenibilità economica delle singole coperture deve essere supportata attraverso studi di natura tecnica e finanziaria che ne dimostrino la fattibilità giuridica ed economico-finanziaria.

3.2.1 La relazione tecnica

Per l'esame degli effetti finanziari della legislazione di spesa regionale occorre disporre di tutti gli elementi informativi necessari per ricostruire le valutazioni sottese alle leggi di spesa quanto ai loro effetti e all'adeguatezza dei mezzi di copertura.

Ai sensi del comma 5 dell'art. 17 della legge 196/2009 e ss.mm.ii., i disegni di legge che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture. Conseguentemente, anche la relazione tecnica di accompagnamento all'iniziativa legislativa regionale deve *"necessariamente contenere sia il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione e la specifica indicazione dei metodi di quantificazione e compensazione, per la spesa corrente e 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, sia la illustrazione credibile, argomentata e verificabile dei dati e degli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio"* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR). È stato, altresì, precisato che *"nei casi in cui la Relazione tecnica si rilevi insufficiente, la difficoltà di operare la verifica dei mezzi di copertura può riflettersi sino alla più grave ipotesi di possibile incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 224 del 2014).*

La giurisprudenza costituzionale a tal riguardo è particolarmente rigorosa: il legislatore regionale è tenuto, al pari di quello statale, per ogni proposta di legge comportante implicazioni finanziarie, a redigere una Relazione tecnica contenente gli elementi informativi richiesti dalla legge in ordine agli oneri recati da ciascuna disposizione e alle relative coperture, che costituiscono *"elementi essenziali della previsione di copertura in quanto consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione"* (Corte cost. sentenze nn. 25 del 2021 e 124/2022)".

La funzione di tale strumento tecnico redazionale non è di mera garanzia di trasparenza delle decisioni di spesa, ma svolge invece un ruolo essenziale per il coordinamento della finanza pubblica, in quanto strumento informativo del processo logico-giuridico-finanziario seguito dal legislatore, consente l'analisi della ragionevolezza e della concretezza delle scelte poste a base dell'iniziativa normativa di spesa e si pone, pertanto come strumento d'elezione da un lato per le stesse assemblee legislative al fine dell'espressione di un voto consapevole e per la Corte dei conti per l'effettivo esercizio del controllo. Essa, unitamente agli allegati ed alle note, è un elemento indefettibile della previsione di copertura, in quanto *"consentono di valutare l'effettività e la congruità di quest'ultima e, quindi, il rispetto dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, infatti, di documenti con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria"* (Corte cost., sent. n. 25/2021). La relazione tecnica deve considerarsi finalizzata a fornire elementi informativi sul testo normativo non solo per *"i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata innovativa, in primis finanziaria, del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/INPR).

Con particolare riguardo agli oneri aventi carattere di "fattore legislativo", ad esempio, la relazione tecnica deve esporre il progetto elaborato dall'Amministrazione, valutando i criteri di impiego delle somme stanziare e la congruità delle risorse rispetto alla finalità perseguita dalla norma, atteso che la fissazione di un tetto che non tenga conto del numero dei beneficiari e dell'ammontare previsto delle erogazioni, può preconstituire il terreno per nuovi interventi che il legislatore regionale sarà inevitabilmente costretto ad intraprendere, salvo lasciare incomplete le politiche avviate (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2021/SEZAUT/INPR).

L'obbligo di redigere relazioni tecniche, nella logica di un pieno rispetto del principio contabile della chiarezza e della trasparenza, deve altresì riguardare non solo l'iniziale progetto di legge, ma anche gli emendamenti di natura finanziaria eventualmente proposti nel corso dell'iter legislativo, poiché *"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"* (SRC per la Sardegna, n. 31/2015/RQ).

Gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche assumono decisiva importanza, ad esempio, nel caso di provvedimenti di legge di riassetto organizzativo, allo scopo di verificare - sul piano della ragionevolezza - l'effettivo rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal legislatore in funzione della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, laddove le connotazioni di sostanziale genericità sovente presenti, finiscono per atteggiare le informazioni in discorso a mere clausole di stile (ex plurimis, Corte cost., sentenza n. 64 del 2023).

Il momento della quantificazione dell'onere diventa dunque centrale al fine di dare attuazione all'art. 81, comma 3 Cost. di cui l'art. 19, co. 1 della L. 196/2009 ne è la specificazione, “per l'evidente motivo che non può essere assoggettata a copertura un'entità indefinita, unitamente all'indicazione del relativo stanziamento nel bilancio” (v. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 12/2024/FRG). E' infatti necessario, anche nel caso di rinvio della copertura a risorse nell'ambito della legislazione vigente, che la relazione indichi con precisione le risorse impiegate in quanto il mero rinvio a un capitolo di bilancio a legislazione vigente nel presupposto dell'effettiva presenza di risorse già stanziata e quindi disponibili per il sostentamento dei maggiori oneri non soddisfa l'esigenza di attribuire una copertura ai relativi oneri in modo effettivo, ciò in quanto “costituisce principio generale che tutte le risorse stanziata in bilancio siano già interamente impegnate e dirette a sovvenire a spese già ivi previste” (*ex multis*, sentenza n. 171/2021)” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

Con specifico riferimento al contenuto che la relazione tecnica deve soddisfare, quanto più una legge è complessa tanto più dovrebbe “essere corredata, quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili” (v. sentenza n. 235 del 2020, punto 4.7. del Considerato in diritto). La Relazione tecnica diventa dunque un elemento ineludibile e necessario ai fini della corretta ed adeguata individuazione delle risorse impiegate nonché strumento per consentire al giudice contabile di verificare la adeguatezza e ragionevolezza delle scelte operate.

Alla luce del surriferito inquadramento normativo è di tutta evidenza come il legislatore regionale sia chiamato al rispetto dell'obbligo di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita, in ossequio al principio dell'equilibrio di bilancio (Corte cost., sentenze n. 53 del 2023, n. 110 del 2023).

3.2.2 Le clausole di neutralità e di invarianza finanziaria

Quando la proposta di legge si presenta totalmente sprovvista di disciplina degli effetti finanziari a carico del bilancio regionale deve recare una espressa previsione di “non onerosità” ovvero “di nullità finanziaria” (cd. clausola di neutralità) della cui effettiva e concreta portata deve essere fornita evidenza documentale, per il tramite della relazione tecnica e dei documenti allegati - non essendo sufficiente che la norma riporti semplicemente espressioni del tipo “dalla presente legge non derivano effetti finanziari a carico del bilancio” - in assenza della quale si celerebbe una mancata

copertura finanziaria. Diverso è il caso in cui la proposta contenga 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 comma 6 bis dell’art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall’art. 3 della L. 163/2016 prevede, infatti che *“per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta 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 l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria”*.

La modifica introdotta rafforza il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una maggiore ponderazione a supporto dell’effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse occasioni affermato 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”* (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959). 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.

Il ricorso disinvolto alle clausole di “neutralità”, unitamente alle clausole di “invarianza finanziaria” (frequenti anche nella legislazione regionale) sono, ad avviso della Corte costituzionale, sintomo di scarsa accuratezza delle “Relazioni tecniche” e, talvolta, oggetto di rinvio da parte del Presidente della Repubblica ex art. 74 Cost.

Ad ogni buon conto, l’obbligo di copertura non può ritenersi assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i predetti parametri di valutazione, giacché la declaratoria di assenza di onere, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura, atteso che le clausole di invarianza della spesa devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi (Corte cost., sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015).

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, finanche 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».

Ancora, con la sentenza n. 82 del 2023, la Consulta ha ribadito che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, *«ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile»*, consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura" (Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/2023/FRG).

4. I mezzi di copertura dei nuovi o maggiori oneri nella legislazione statale

Come già evidenziato in premessa, la copertura finanziaria delle spese e l'equilibrio di bilancio sono clausole generali legate da una stretta sinergia operativa, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse; sicché, quanto migliore è la qualità della copertura, tanto più raggiungibile è l'obiettivo dell'equilibrio, a parità di condizioni, attesa la pressione della legislazione vigente sul bilancio. Sotto il profilo strettamente applicativo, i predetti vincoli operano però su piani diversi. Difatti, mentre la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata ex ante, il principio dell'equilibrio finanziario riguarda tutti i flussi finanziari regionali in entrata e in uscita ed è verificabile ex post ad opera della Corte dei conti in occasione del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale. In tale sede, la Corte potrà valutare se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio e, contestualmente, se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente di quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che proiettano nel tempo i loro non comprimibili effetti di spesa.

La copertura di nuove spese deve essere altresì ancorata a criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza “in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare” in esercizi futuri (ex multis, Corte cost., sentenze n. 192 del 2012, n. 106 del 2011 e n. 141 del 2010). Sulla scorta di detti criteri, la determinazione degli oneri e delle relative coperture devono essere necessariamente coeve; il principio dell'autosufficienza della legge di spesa richiede, infatti, la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di onere quanto degli elementi posti a fondamento delle previsioni di maggiore entrata e/o di minore spesa necessarie a finanziare le prime (Corte cost., sentenza n. 197 del 2019).

L'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri deve inoltre avvenire nel rispetto del principio di tassatività fissato dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009. Tale principio, di cui si è detto in precedenza, è finalizzato a scongiurare che mezzi di copertura non idonei possano mettere a rischio gli equilibri complessivi del bilancio in corso o di quelli futuri.

Il principio di tassatività dei mezzi di copertura è diretta espressione dell'art. 81 Cost. e, pertanto, in astratto non possono essere riconosciute altre tipologie di copertura alternative a quelle indicate dall'art. 17 l. n. 196 del 2009, così come modificato dalla l. n. 163 del 2016. Nell'ambito del predetto quadro normativo improntato al principio legislativo di tendenziale equivalenza dei mezzi di copertura, le tipologie di copertura debbono realizzarsi:

a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18 (l. n. 196 del 2009, cit.), restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;

a-bis) mediante modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi di spesa;

b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa. Ove dette autorizzazioni siano affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione delle risorse da utilizzare come copertura nello stato di previsione dell'entrata, disponendone il versamento. Per le risorse affluite alla Tesoreria statale, la congruità della copertura è valutata anche in relazione all'effettiva riduzione della capacità di spesa dei Ministeri;

c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.

Il comma 1-bis dell'art. 17, introdotto dalla l. 7 aprile 2011, n. 39, dispone che le maggiori entrate derivanti da variazioni a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura di nuovi oneri, ma devono essere destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica. Significative innovazioni alla disciplina delle metodologie di copertura delle leggi di spesa vengono apportate dalla legge 4 agosto 2016, n. 163.

Da un lato, alle tre modalità di copertura tassativamente ammesse dal testo iniziale dell'art. 17, comma 1 lettere a), b) e c), viene aggiunta una nuova forma di copertura (la su citata lett. a-bis), costituita dalla modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente, dalle quali derivino risparmi. Dall'altro, viene soppressa la clausola di salvaguardia e prevista contestualmente una nuova procedura cd. di "monitoraggio" per la compensazione degli oneri che eccedono le previsioni di spesa.

È possibile, pertanto, catalogare i mezzi di copertura, distinguendo tra "mezzi interni", quando conseguono all'impiego di voci di spesa già previste in bilancio, e "mezzi esterni", quando si è in presenza di risorse aggiuntive, precedentemente non considerate. Rientrano nella prima categoria le modalità individuate all'art. 17, comma 1, lett. a), a-bis) e b).

Sul versante dei "mezzi interni" di copertura, è opportuno altresì precisare che non è possibile annoverare tra questi il ricorso alle disponibilità già appostate in bilancio, a meno che non si provveda contestualmente alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa ai sensi della lettera b) del primo comma dell'articolo medesimo. Posta, infatti, la relazione simmetrica tra copertura degli oneri ed equilibrio di bilancio, *"risulta chiaro che non possono costituire copertura i mezzi di bilancio già destinati dalla legislazione vigente, a meno di una compensazione delle previsioni di bilancio nel caso di oneri flessibili ovvero di una riduzione o abrogazione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa con contestuale riassegnazione delle risorse "liberate" a nuove finalità* (Corte Costituzionale, sentenze n. 244 del 2020 e n.141 del 2014 e Sezione delle Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR).

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per gli scopi cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente, nonché sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento.

Quanto ai "mezzi esterni", di cui alla lettera c) dell'art. 17, comma 1, essi si sostanziano in maggiori risorse che affluiscono ai diversi titoli dell'entrata.

Fermo restando che rientra nella discrezionalità dell'ente la scelta del mezzo di copertura nell'ambito di quelli previsti dalla legge, la funzione propria e centrale oggi assegnata alla decisione di bilancio, quale strumento programmatico delle politiche pubbliche e di governo della tenuta degli equilibri, induce ad esprimere un *favor* per l'utilizzo dei fondi speciali (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie cit.).

I fondi speciali - ai sensi dell' art. 18 della legge n. 196/2009 e, per quanto più specificamente riguarda le Regioni, dell'art. 49 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 - sono accantonamenti destinati a far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio, distinti a seconda che si tratti di fondi destinati al finanziamento di spese correnti o in conto capitale, le cui quote inutilizzate al termine dell'esercizio, costituiscono economie di spesa.

In linea con quanto più volte affermato dalla Sezione delle Autonomie (Sez. autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR e n. 10/SEZAUT/2023/FRG), anche alla luce del principio contabile della programmazione 4/1 di cui al d.lgs. n. 118/2011 si ritiene, infatti, che essi costituiscano, la modalità di copertura più idonea ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire e alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie. Infatti, essa consente, da un lato, di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e di trasparenza delle decisioni di spesa, dall'altro, di concentrare nelle sessioni di bilancio le scelte di fondo delle decisioni stesse sotto il profilo della copertura finanziaria.

Diversamente, il ricorso alla riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa dovrebbe essere una modalità utilizzata per far fronte, principalmente, a nuove, ineludibili esigenze che richiedono una riprogrammazione della spesa prevista nella sessione di bilancio. Con particolare riferimento a quest'ultima modalità di copertura va puntualizzato che *“lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra presuppone, oltre, ovviamente, alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti da cui si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni – da fornire in sede di relazione tecnica – sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti per il loro completamento. Tale aspetto assume particolare rilievo per valutare l'impatto che tali risorse avrebbero avuto sull'indebitamento netto e sul saldo di cassa (fabbisogno) se fossero state lasciate a soddisfare le originarie finalità, nonché per confrontare tale impatto con quello che le stesse risorse avrebbero sui medesimi saldi con la nuova destinazione”* (Sez. Autonomie, n. 8/SEZAUT/2021/INPR). Peraltro, il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti potrebbe celare - sempre che si tratti di compensazioni effettive - una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da consentire spazi di copertura in previsione di eventuali necessità. Ciò confliggerebbe *“con il*

criterio della trasparenza, oltre che con il principio della legislazione vigente, e finisce con il concretizzare una copertura facendo riferimento a risorse di bilancio già stanziare che si pone in dissonanza con l'essenza stessa dell'obbligo di copertura (...) La Corte in varie occasioni ha fatto osservare la difficile sostenibilità ex ante di tale forma di copertura, attesa la mancata dimostrazione dell'effettiva presenza delle risorse sussunte a compensazione rispetto alle esigenze da soddisfare. Ciò ripropone l'esigenza di una Relazione tecnica più dettagliata per quanto concerne le unità di bilancio" (Sezioni riunite in sede di controllo, n. 4/2019/RQ).

Vanno ricondotti ai "mezzi interni", anche i "fondi di riserva", disciplinati per le regioni dall'art. 48 del d.lgs. 118/2011, che, nel rinviare all'ordinamento regionale la disciplina delle modalità e dei limiti del prelievo delle somme da detti fondi, ne prevede tre tipologie: (i) un fondo di riserva per le spese obbligatorie; (ii) un fondo di riserva per le spese impreviste; (iii) un fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, iscritto nel solo bilancio di cassa. La norma vieta che i fondi siano utilizzati per impegni di spesa: le somme iscritte dovranno essere quindi previamente prelevate per essere destinate a copertura di voci di spesa incipienti. I fondi in esame rappresentano dunque elementi di flessibilità del bilancio, la cui previsione si giustifica per il possibile sopravvenire di eventi non prevedibili, che richiedano una integrazione del relativo stanziamento in sede di controllo, che richiedano una integrazione del relativo stanziamento.

Nel caso di ricorso a mezzi esterni di copertura, i presupposti che giustificano le previsioni di spesa devono essere contestuali a quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata (Corte cost., sentenze n. 213 del 2008 e n. 197 del 2019), principio che è enunciabile come autosufficienza della legge di spesa. Più in generale, la copertura finanziaria delle spese deve avere sempre un solido fondamento giuridico (id., sentenze 29 e 106 del 2021 e n. 197 del 2019 cit.) la cui mancanza è stata rinvenuta dalla Corte costituzionale anche in ipotesi in cui il legislatore regionale utilizzi contributi statali destinati a spese di investimenti come copertura di una spesa diversa, modificando unilateralmente la destinazione delle risorse attribuite dallo Stato (sentenza n. 156 del 2021). Laddove la copertura sia rinvenuta attingendo a fondi o ad accantonamenti finalizzati a sostenere possibili maggiori oneri, la copertura a posteriori, per essere effettiva, deve in ogni caso avvenire per mezzo di variazioni riguardanti categorie omogenee di entrata e di spesa, corredate da un'illustrazione che dia adeguato conto della complessiva neutralità della variazione di bilancio posta in essere (Corte cost., sentenze n. 106 del 2021 e n. 138 del 2018).

5. L'applicazione del principio di copertura nell'ordinamento legislativo-contabile della Regione Campania – esame della normativa e osservazioni

Con specifico riguardo alla Regione Campania, l'analisi dell'attività legislativa nell'anno 2024 richiede una disamina preliminare sull'operatività del principio di copertura nell'ordinamento legislativo - contabile regionale.

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, riservata alla legislazione esclusiva statale (precedentemente oggetto di legislazione concorrente), nonché a seguito del mutato quadro normativo introdotto dal decreto legislativo n. 118/2011 e ss.mm.ii., la Regione Campania è stata investita dell'onere di porre in essere una compiuta e consequenziale risistemazione delle disposizioni regionali in materia di contabilità.

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

La legge regionale n. 37 del 5 dicembre 2017 avente ad oggetto "Principi e strumenti della programmazione ai fini dell'ordinamento contabile regionale" ha, conseguentemente rivisto la disciplina della programmazione economica e finanziaria della Regione Campania in coerenza con i 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.

In particolare, per quanto qui di interesse, vengono in rilievo le disposizioni di cui all'articolo 9 della legge regionale n. 37/2017, secondo cui 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 che contestualmente fornisca una valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle grandezze finanziarie ed evidenzi gli eventuali oneri di gestione indotti dagli interventi.

In attuazione dell'art. 10 della succitata legge regionale n. 37, è stato adottato il "Regolamento di Contabilità regionale" del 7 giugno 2018, n. 5 (in BURC n. 40 dell'11 giugno 2018), contenente specifiche disposizioni in materia di verifica della copertura finanziaria dei disegni, delle proposte di legge e degli emendamenti (cfr. Capo II artt. 13 ss.).

Quanto all'iter legislativo, i disegni di legge d'iniziativa della Giunta regionale devono essere, in via ordinaria, trasmessi dalla struttura amministrativa proponente, corredati dalla relazione di cui all'articolo 13 e dalle altre relazioni obbligatorie per legge, alla struttura amministrativa regionale competente in materia di bilancio e risorse finanziarie che verifica: a) *"la congruità tra gli oneri previsti dalla proposta di legge e gli stanziamenti disponibili in bilancio"*; b) *"verifica le disposizioni finanziarie necessarie per garantire la copertura finanziaria della proposta, ovvero la disposizione recante apposita clausola di non onerosità"*; c) *"verifica la congruità di quanto riportato nella relazione tecnico-finanziaria"*.

Il successivo comma 5 del medesimo articolo 13 prevede quale conseguenza dell'assenza della relazione tecnica- finanziaria (ex art. 9 della L.r. 37/2017) l'impossibilità per la Giunta (o della competente Commissione consiliare) di procedere all'esame.

De iure condendo e in continuità con il precedente esercizio, il Collegio osserva che, al fine di garantire l'effettività del principio di copertura di cui al comma 3 dell'art. 81 Cost., il legislatore regionale potrebbe valutare di estendere le riferita preclusione all'esame anche nel caso in cui la relazione tecnica pur fisicamente presente abbia una formulazione del tutto apodittica, in quanto sprovvista di un contenuto idoneo a comprovare l'avvenuta corretta individuazione degli oneri (ex art. 17 L. 196/2009), la quantificazione, con l'indicazione dei criteri impiegati e la conseguente individuazione di mezzi di copertura precisi e ragionevolmente attendibili.

La Relazione tecnica e gli altri documenti a corredo della stessa sono infatti strumentali alla comprensione delle modalità di quantificazione degli oneri e della conseguente scelta della tipologia di copertura impiegata. La centralità di tali strumenti di analisi nell'ambito del controllo del giudice contabile è ancor più evidente nel caso di leggi che non determinano nuove o maggiori spese, ovvero che siano corredate di clausole di neutralità finanziaria, per i quali 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.

Con specifico riguardo al contenuto delle relazioni tecniche, il Questore alle Finanze del Consiglio regionale dott. Andrea Volpe nel corso dell'adunanza pubblica ha avuto modo di precisare che, pur non essendo ancora pervenuti ad un Regolamento, comunque si prevede che tutti i disegni di legge ad invarianza di spesa vengano sottoposti obbligatoriamente al parere della Commissione bilancio per la relativa valutazione di impatto finanziario.

In ordine all' iter procedurale previsto per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, a seguito dell'art. 73, del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, modificato dal decreto legislativo 10 agosto

2014 n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 28 giugno 2019, n. 58, la Regione ha adottato norme di semplificazione.

L'art. 73 del d. lgs. n. 118/2011, come aggiunto dal d.lgs. n. 126/2014, disciplina, la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, da attuarsi con apposita legge regionale, secondo le seguenti fattispecie tassativamente elencate: a) sentenze esecutive; in tal caso, come previsto dal vigente comma 4, il Consiglio regionale o la Giunta regionale devono provvedervi entro trenta giorni dalla ricezione della relativa proposta, decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta (comma così modificato dall'art. 38-ter, comma 1, d. l. 30/04/2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 giugno 2019, n. 58); b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b); d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

La norma prevede, inoltre, la possibilità per la Regione di provvedere al pagamento del debito anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso e convenuto con i creditori.

Qualora il bilancio non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all'art. 17, comma 1, del d. lgs. 21/12/1990, n. 398, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

Con la disciplina dell'art. 25 del "Regolamento di Contabilità regionale, 7 giugno 2018, n. 5 in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37", l'Amministrazione regionale ha regolamentato la procedura in materia di debiti fuori bilancio. In particolare, il comma 1 del predetto articolo 25 prevede 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"*. Ai successivi comma 6 e 7 dispone che *"La Giunta regionale, con delibera, disciplina le modalità e le procedure per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'articolo 73 del d.lgs. 118/2011, nonché per il monitoraggio del complessivo procedimento. Nel bilancio di previsione è istituito un "Fondo per le spese impreviste da riconoscimento dei debiti fuori bilancio pari ad almeno il 5% della spesa corrente libera*

per ogni annualità prevista nel bilancio di previsione o, se inferiore, commisurato all'ammontare dei pagamenti su assegnazione del giudice per l'esecuzione relativi al penultimo esercizio precedente a quello di riferimento del bilancio di previsione".

Infine, il comma 4, prevede 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".*

Con delibera di Giunta regionale n. 444 del 12/07/2017, è stato approvato il disciplinare contenente le linee guida in ordine al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e al relativo monitoraggio.

L'Amministrazione, con la DGR suddetta, ha adottato misure organizzative idonee a consentire alla Regione Campania di definire tempestivamente 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.

I disegni di legge di riconoscimento di debiti fuori bilancio sono approvati, quindi, con deliberazione della Giunta, unitamente a singole schede tecniche di rilevazione di partita debitoria, contenenti i dati di dettaglio relativi alla quantificazione della spesa, secondo un modello standard approvato con provvedimento di Giunta regionale n. 1731 del 30/10/2006 e in riferimento ai quali l'Amministrazione regionale produce la cd. relazione illustrativa.

Con la deliberazione 02/07/2019 n. 300, la Giunta regionale ha approvato l'*addendum* alla deliberazione n. 444/2017 e con la circolare prot. reg. 0052025 del 24/01/2019, la Direzione generale per le Risorse Finanziarie ha fornito indicazioni in merito al percorso amministrativo delle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio laddove prevedono il prelevamento dal fondo debiti fuori bilancio, nelle ipotesi in cui i capitoli di spesa dedicati assegnati alla competenza funzionale della Direzione Generale proponente risultassero insufficienti. Infine, con D.G.R. n. 261 del 10/05/2023, è stato approvato il "VADEMECUM" contenente le linee guida attualizzate in ordine al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e al relativo monitoraggio in sostituzione del documento approvato con la DGR n. 444/2017 e ss.mm.ii.

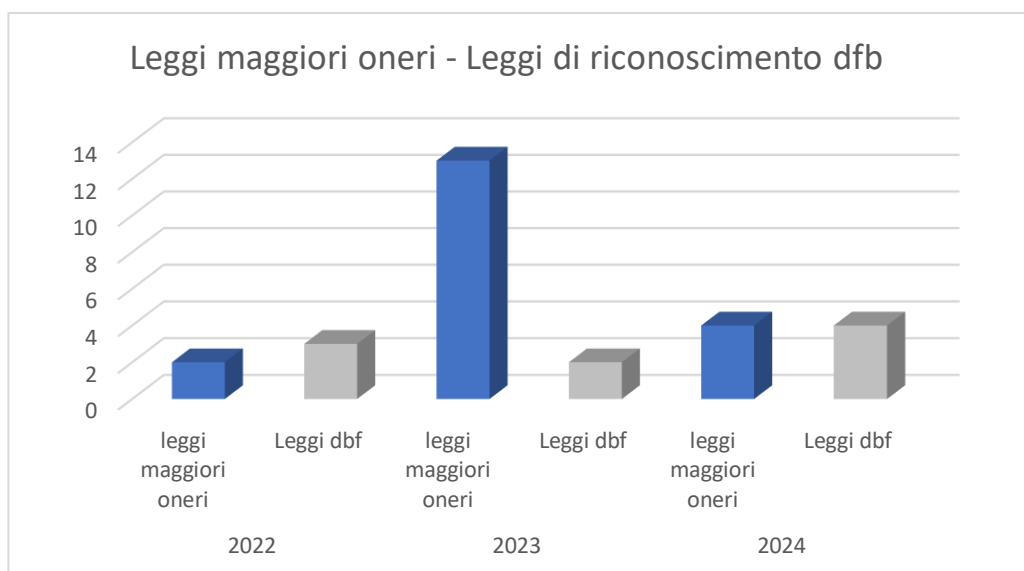
Con la Circolare DG Risorse Finanziarie n. 36191 del 24/01/2022 sono state, poi, fornite indicazioni operative in ordine alla semplificazione delle procedure di riconoscimento debiti fuori bilancio, secondo cui si prevede la possibilità di riconoscimento con delibera di giunta di debiti fuori bilancio avvalendosi della facoltà dell'art. 11 bis della legge regionale nr. 37 del 2017 introdotto dall'articolo 24, comma 1 della legge regionale 28 dicembre 2021, n. 31 per adeguarla alle nuove previsioni dell'art. 73 del D.Lgs 118 citato. In particolare, il predetto art. 11 bis prevede che *"1. Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 73, comma 4 del decreto legislativo 118/2011, al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive si provvede con deliberazione della Giunta regionale. 2. Le deliberazioni di riconoscimento di cui al comma 1 sono trasmesse alla Commissione consiliare competente. 3. La Giunta regionale relaziona tempestivamente alla Commissione consiliare competente su richiesta e comunque con cadenza annuale, in sede di approvazione del Rendiconto generale, sui provvedimenti di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive adottati ai sensi del comma 1. 4. Resta ferma la competenza del Consiglio regionale in tutti gli altri casi"*.

In tema di debiti fuori bilancio va rilevato che (v. *infra*) il riconoscimento del debito e la sua copertura, come stigmatizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2023 e successivamente ribadito con la sentenza n. 81 del 2023, devono intervenire tempestivamente, nel medesimo esercizio in cui si è originato il titolo di debito *extra* bilancio, ovvero *"la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti" a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta* (Corte costituzionale sentenze 51 e 81 del 2023).

Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili.

Nel seguente grafico si evidenzia l'incidenza delle leggi di riconoscimento dei debiti fuori bilancio sulla totalità delle leggi comportanti nuovi o maggiori oneri.

Grafico n. 3 – Leggi di riconoscimento debiti fuori bilancio



Fonte: Elaborazione Corte dei conti SRC per la Campania

A differenza del precedente esercizio, si registra l'incremento del *trend* del numero di leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, a tali norme, come emerso dall'esame della Relazione sulla gestione, nell'anno 2024 sono stati riconosciuti con delibera di Giunta debiti per euro 20.004.057,29 (mediante n. 188 deliberazioni) avvalendosi della facoltà di cui all'art. 11 bis della L.R. n. 37 del 2017. **Il Collegio, pertanto, come già evidenziato per il 2022 e 2023, richiama l'attenzione della Regione sul fatto che l'impiego sistematico della procedura semplificata di riconoscimento del debito fuori bilancio, sebbene più celere, potrebbe con il tempo impedire al Consiglio il controllo democratico sull'attività della maggioranza di governo ed alterare gli equilibri del bilancio (v. deliberazione n. 210/SRCCAM/2023/RQ e n. 199/SRCCAM/2024/RQ).**

In ordine all'obbligatorietà del parere del Collegio dei revisori, in assenza di analoga previsione prevista per gli enti locali (art. 239 e ss. TUEL), la legge regionale 28 luglio 2017, n. 21 recante "Disposizioni per la disciplina del Collegio dei revisori dei conti della Regione Campania", nel disciplinare i casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del revisore, non ricomprende espressamente i disegni di legge di riconoscimento del debito. L'art. 4, in particolare, in coerenza con le previsioni di cui al D.lgs. 123/2011 art. 20 tra i pareri obbligatori che il revisore deve rendere quelli "sui disegni di legge di approvazione del bilancio di previsione, di assestamento del bilancio, di variazione del bilancio, di rendiconto della Regione Campania e del Consiglio regionale" sui quali, cioè, è tenuto ad esprimere *"un motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni, tenuto conto delle variazioni rispetto all'anno precedente, delle disposizioni legislative contenute nella legge finanziaria e sue modifiche e di ogni altro elemento utile, ed indica le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni"*. A tal riguardo, tuttavia, come è emerso nel corso

dell'istruttoria, le delibere dell'Ufficio di Presidenza relative al riconoscimento dei debiti fuori bilancio vengono trasmesse anche al Collegio dei revisori dei conti ai fini dell'esercizio della funzione di vigilanza e controllo proprie dell'Organo.

6. *La verifica della quantificazione e della copertura delle leggi di spesa regionali approvate nel 2024*

Al fine di verificare la copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali approvate nel 2024 e l'adeguamento ai rilievi formulati da questa Sezione nella deliberazione n. 199/2024/RQ, con la nota prot. Cdc n. 2973 del 15 maggio 2025 sono stati formulati quesiti istruttori ed è stata chiesta la trasmissione della documentazione mancante.

In conformità all'orientamento della Sezione delle Autonomie che, con deliberazione n. 8 del 2021/INPR, ha puntualizzato che *“nei confronti della Regione deve essere assicurato il più ampio contraddittorio, allo scopo di acquisire attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale”*, sono stati chiesti chiarimenti al Consiglio regionale e alla Giunta, su diversi profili relativi alle leggi approvate nel corso dell'esercizio 2024.

L'approfondimento ha riguardato, in particolare i) la quantificazione degli oneri anche indiretti; ii) i potenziali oneri aggiuntivi non stimati anche a carico dei bilanci di altre amministrazioni pubbliche; iii) la tipologia di copertura; iv) le previsioni onerose coperte mediante utilizzo degli accantonamenti al fondo di riserva e al fondo speciale ex art. 49 del D.lgs. 118/2011; v) i rapporti tra la legislazione regionale e il bilancio del Consiglio regionale; vi) le clausole di neutralità o di invarianza della spesa.

La Regione ha dato riscontro alle richieste istruttorie con la nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie PG/2025/0278810 prot. Cdc 3438 del 5 giugno 2025 e con la successiva nota Prot. 0009958/i del 04/06/2025 prot. Cdc 3469 del 06/06/2025, contenente, tra l'altro, la relazione del Direttore Generale per l'Attività legislativa del Consiglio regionale e il link dal quale accedere ai fascicoli relativi a ciascun provvedimento normativo esaminato, completi della documentazione mancante.

La lettura delle relazioni a riscontro degli incombenti istruttori, unitamente alla documentazione trasmessa a supporto, non sono però stati sufficienti a dirimere ogni dubbio in ordine al rispetto del principio di copertura da parte dei provvedimenti normativi approvati, sicché con l'Ordinanza n. 95/2025 la Regione è stata convocata in adunanza pubblica per garantire il più ampio

contraddittorio sui profili di criticità evidenziati nell'allegata relazione di deferimento dei magistrati istruttori.

L'approfondimento istruttorio ha avuto ad oggetto *ventidue* su *ventisei* leggi approvate dal Consiglio regionale nel corso del 2024. Delle **ventidue** leggi esaminate, **otto** hanno carattere oneroso (v. *infra* tabella n.1).

Il controllo, in particolare, non ha riguardato la legge regionale 22 luglio 2024, n. 11 "Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 e variazione di bilancio della Regione Campania"; la legge n. 20 avente ad oggetto "Legge regionale 29 novembre 2024, n. 20 (Variazione al Bilancio di previsione 2024-2026)"; la legge n. 25 avente ad oggetto "Legge regionale 30 dicembre 2024, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025-2027 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2025)" ed, infine, la legge n. 26 avente ad oggetto "Legge regionale 30 dicembre 2024, n. 26 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025 - 2027 della Regione Campania)".

LEGGI ONEROSE

Legge N.	Titolo
1	"Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 196.755,84. Delibera Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 2023, n. 199".
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 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 77.174,99. Delibera Ufficio di Presidenza del 18 dicembre 2023, n. 200".
7	"Esercizio delle attività enoturistiche sul territorio della Regione Campania".
9	"Disciplina dell' oleoturismo in Regione Campania".
14	"Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Importo complessivo di euro 54.095,90. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 06 maggio 2024, n. 223".
15	"Riconoscimento di debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n.126 e dal decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 convertito con modificazione dalla legge 28 giugno 2019, n.58. Importo complessivo di euro 17.965,62. Delibera dell'Ufficio di Presidenza del 19 giugno 2024, n. 235".
18 (art. 9 co.1)	"Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)".
21 (art. 6 comma 2)	"Disposizioni per la prevenzione e la cura dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione".

Tabella n.2 – Elenco leggi onerose - elaborazione SRC per la Campania

LEGGI NON ONEROSE

Legge N.	Titolo
3	"Modifica alla legge regionale 4 dicembre 2023, n. 22 (Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali)".
4	"Modifiche alla legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 (Nuovo ordinamento e disciplina delle comunità montane). Inclusione del Comune di Castelnuovo Cilento (SA) nella Comunità montana Gelbison e Cervati".
5	"Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio".

6	"Ordinamento e organizzazione degli uffici della Giunta regionale".
8	"Modifiche alla legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 (Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale)".
10	"Disciplina del Settore dei Trasporti Pubblici non di Linea e dell'attività di Trasporto di Viaggiatori su Strada".
12	"Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale".
13	"Disposizioni di adeguamento normativo".
16	"Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165".
17	"Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)".
19	"Modifiche alla legge regionale 22 luglio 2024, n. 10 (Disciplina del settore dei trasporti pubblici non di linea)".
22	"Modifiche alla legge regionale 7 maggio 1996, n. 11 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo)".
23	"Norme urbanistiche per la prevenzione del rischio bradisismico nell'area dei Campi Flegrei".
24	"Istituzione del registro regionale degli informatori scientifici del farmaco e del parafarmaco".

Tabella n. 3 - Elenco leggi non onerose - Elaborazione SRC per la Campania

Di seguito, pertanto, verranno esaminate tutte le leggi approvate dalla Regione Campania nel corso del 2024 ad eccezione di quelle relative al ciclo di bilancio che saranno analizzate nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio finanziario 2024.

6.1 Legge regionale n. 1 del 29 febbraio 2024

La legge n. 1 prevede il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell'art. 73 comma 1 lett. a) del D. Lgs 118/2011 ss.mm.ii. per l'importo di euro 196.755,84, a fronte di un titolo esecutivo emesso dal Tribunale di Napoli, XI Sezione, con ordinanza esecutiva ex art. 702 bis cpc del 24.02.2022, R.G. 4784/2021, in relazione a un contenzioso promosso nei confronti dell'Amministrazione condannata per l'indennità di carica dovuta e non corrisposta, al componente della Consulta di Garanzia Statutaria relativa al periodo gennaio 2019 – febbraio 2022.

L'articolo 2 rubricato "norma finanziaria" prevede la copertura in termini di "competenza e cassa, con le somme già disponibili di euro 187.594,62, a valere sullo stanziamento della Missione 1, Programma 1, Titolo 1, Macroaggregato 103, per le spese di risarcimento danni e di euro 9.161,22, per il pagamento delle spese legali dovute alla soccombenza in giudizio da parte dell'Ente, a valere sullo stanziamento della Missione 1, Programma 11, Titolo 1, Macroaggregato 103 del bilancio di previsione 2023/2025 – esercizio 2023 del Consiglio regionale.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabil e
l.r. n. 1/2024	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2024								
L.R. n. 1/2024		€ 196.755,84				€ 196.755,84		
ART. 2	SI	€ 187.594,62				€ 187.594,62		
Spese legali di soccombenza		€ 9.161,22				€ 9.161,22		
Totale		€ 196.755,84				€ 196.755,84		
2025								
ART. 2	NO							
2026								
ART. 2	NO							
Totale triennio 24/26		€ 196.755,84				€ 196.755,84		

Tabella n. 4 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 1/2024 – Elaborazione SRC per la Campania

Con la richiamata nota istruttoria la Sezione richiedeva informazioni in ordine alle fattispecie di debito riconosciute anche al fine di verificare che effettivamente il riconoscimento del debito e la sua copertura, fossero intervenuti nel medesimo esercizio in cui si era originato il titolo di debito *extra* bilancio, tenuto conto che l'art. 2 sopra richiamato imputava la copertura sul 2023 in luogo dell'esercizio 2024. Infatti, come **stigmatizzato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 51 del 2023 e successivamente ribadito con la coeva sentenza n. 81, la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve, ai sensi del comma 3 dell'art. 73 del d.lgs. n. 118 del 2011, contestualmente individuare nel bilancio "le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti"** a tale riconoscimento. Le risorse occorrenti, quindi, non possono che essere rinvenute nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio in cui la spesa è introdotta (Corte costituzionale sentenze 51 e 81 del 2023). Del resto, l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile (sentenze n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019), per cui la legge regionale di riconoscimento di un debito fuori bilancio deve apprestare la relativa copertura facendo riferimento alle risorse finanziarie in quel momento effettivamente disponibili".

Dall'esame della documentazione trasmessa in riscontro agli incombenti istruttori, (rif. nota Prot. 0009958/i del 04/06/2025 prot. Cdc 3469 del 06/06/2024), emergeva che tale criticità era già stata segnalata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con nota prot. 58116/2024 (richiamata dalla nota prot. 13898 del 25 marzo 2024) che sollecitava a correggere l'imputazione degli oneri ponendoli a carico dell'esercizio finanziario 2024. Sul punto la Regione ha rappresentato che *"la provvista finanziaria era stata assicurata inizialmente, nell'esercizio 2023, nell'ambito dei provvedimenti adottati dall'Ufficio di Presidenza, che aveva provveduto alle necessarie variazioni di bilancio, onde*

assicurare la copertura finanziaria delle spese oggetto delle proposte di riconoscimento. Con la delibera n. 199 del 18 dicembre 2023, veniva assicurata la copertura di euro 196.755,84, richiamata dal legislatore regionale con la L.R. n. 1 del 29 febbraio 2024. (...) L'approvazione delle leggi regionali di riconoscimento, intervenuta nell'esercizio successivo (2024) rispetto a quello indicato nella proposta dell'Ufficio di Presidenza (2023), ha causato un disallineamento con le conseguenti criticità già note".

L'Amministrazione regionale ha fatto presente di aver provveduto alla modifica dell'imputazione della copertura con la **legge regionale 25 luglio 2024, n. 13, imputando correttamente a carico dell'esercizio 2024 la copertura finanziaria delle leggi regionali sopra indicate rispetto alla previsione iniziale errata, riferita all'esercizio 2023.** Ha precisato che la copertura non risulta meramente formale, ma di carattere sostanziale ed effettiva. In particolare, ha riferito che *"gli impegni contabili assunti con atti gestionali nell'esercizio finanziario 2023, a seguito dell[e]a deliber[e]a n. 199 (...) del 18 dicembre 2023, sono stati annullati e reimputati nell'esercizio 2024 in sede di riaccertamento dei residui al 31/12/2023, con delibera n. 222 approvata dall' Ufficio di Presidenza nella seduta del 6 maggio 2024. Gli impegni di spesa assunti, pur riferiti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, essendo privi del requisito di esigibilità perché soggetti a condizione (approvazione legge di riconoscimento), sono stati annullati e reimputati all'esercizio 2024 sulla base del punto 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, fornendo idonea copertura alla Legge regionale 25 luglio 2024, n. 13 che ha modificato le leggi regionali n. 1 (...) del 29 febbraio 2024".*

Con la nota istruttoria e la successiva relazione di deferimento si manifestava perplessità in ordine alla generica indicazione, nella relazione tecnico-finanziaria, dell'impiego di **risorse presenti in termini di competenza e di cassa in bilancio** "mediante prelievo della somma di euro 187.594,62 da capitolo 6201 di cui alla Missione 1, Programma 1, Titolo 1, macro aggregato 103, e della somma di euro 9.161,22 dal capitolo 6211 di cui alla Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macro aggregato 103 "Spese legali per contenzioso" di cui alla Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macro aggregato 103, del Bilancio di previsione 2023/2025 – Esercizio 2023 del Consiglio regionale". In ordine alla descritta **tecnica di copertura adoperata dalla Regione (impiego a copertura di risorse relative a stanziamenti di bilancio già esistenti)** si rimarcava un'evidente carenza di trasparenza cui si sarebbe dovuto far fronte mediante una più accurata relazione tecnico - finanziaria (v. Corte costituzionale, sentenza n. 84 del 2023) al fine di indicare in modo puntuale la destinazione e la capienza dei capitoli impiegati. Tenuto conto che in più occasioni è stato già rimarcato che *"la copertura con risorse di bilancio (previa necessaria riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa che già destinava le risorse appostate in bilancio) deve essere accompagnata dalla previa verifica e congrua dimostrazione della relativa capienza"* (cfr. deliberazione 11/SEZAUT/2025/FRG avente ad oggetto "Analisi delle modalità di copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa anno 2023 del 19

giugno 2025)”, con l’ordinanza di convocazione si è chiesto alla Regione di voler ulteriormente contro dedurre su tale aspetto. Il Consiglio regionale, in risposta alla relazione di deferimento, ha sul punto affermato di condividere l’errata formulazione delle disposizioni finanziarie nella parte in cui prevedono la copertura “mediante l’utilizzo delle risorse presenti in termini di competenza e cassa con le somme già disponibili”.

6.2 Legge regionale n. 2 del 29 febbraio 2024

La Legge regionale n. 2 prevede il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell’art. 73 comma 1 lett. a) del D. Lgs 118/2011 ss.mm.ii. per l’importo di euro 77.174,99 su proposta dell’Ufficio di Presidenza, giusta deliberazione n. 200 del 18 febbraio 2023.

Il debito si è originato dalla sentenza di condanna al risarcimento del danno derivante da una Ordinanza esecutiva del Tribunale di Napoli, X Sezione Civile, rep. 15279/2022 R.G. 15064/2021, pubblicata il 02.12.2022 per la complessiva somma accertata nell’ordinanza, riferita all’indennità di carica per l’attività di componente della Consulta di Garanzia Statutaria, relativa al periodo Novembre 2020 - Dicembre 2021.

All’art. 2 della Legge in esame è indicata la copertura finanziaria della spesa complessiva di euro 77.174,99 che risulta a carico degli stanziamenti della missione 1 programma 1, titolo 1, macro aggregato 103, per la somma di euro 70.981,75, per le spese di risarcimento danni e della Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macro aggregato 103 per la somma euro 6.193,24 per il pagamento delle spese legali dovute alla soccombenza in giudizio da parte dell’Ente, del Bilancio 2023/2025 - Esercizio 2023 del Consiglio regionale.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
l.r. n. 2/2024	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
	SI/NO							
2024								
L.R. n. 2/2024	SI	€ 77.174,99				€ 77.174,99		
Art. 2	SI	€ 70.981,75				€ 70.981,75		
Spese legli di soccombenza	SI	€ 6.193,24				€ 6.193,24		
Totale		€ 77.174,99				€ 77.174,99		
2025								
Art. 2	NO							
2026								
Art. 2	NO							
Totale triennio 24/26		€ 77.174,99				€ 77.174,99		

Tabella n. 5 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 2/2024 – Elaborazione SRC per la Campania

Anche in tal caso, l'Amministrazione regionale ha sul punto chiarito che con la legge regionale 25 luglio 2024, n. 13 sono state modificate le disposizioni finanziarie inserite nella legge regionale n. 2 del 29 febbraio 2024, imputando correttamente a carico dell'esercizio 2024 la copertura finanziaria delle leggi regionali sopra indicate rispetto alla previsione iniziale errata, riferita all'esercizio 2023.

L'Amministrazione regionale ha chiarito che *“La provvista finanziaria era stata assicurata inizialmente, nell'esercizio 2023, nell'ambito dei provvedimenti adottati dall'Ufficio di Presidenza, che aveva provveduto alle necessarie variazioni di bilancio, onde assicurare la copertura finanziaria delle spese oggetto delle proposte di riconoscimento. (...) Con la delibera n. 200 del 18 dicembre 2023, veniva assicurata la copertura di € 77.174,99, richiamata dal legislatore regionale con la L.R. n. 2 del 29 febbraio 2024. L'approvazione delle leggi regionali di riconoscimento, intervenuta nell'esercizio successivo (2024) rispetto a quello indicato nella proposta dell'Ufficio di Presidenza (2023), ha causato un disallineamento con le conseguenti criticità già note. La soluzione è avvenuta da un punto di vista legislativo, con la legge regionale 25 luglio 2024, n. 13, che ha ricondotto la spesa sul corretto esercizio finanziario (2024). Tuttavia, come indicato nelle premesse, la copertura non risulta meramente formale, ma di carattere sostanziale ed effettiva.*

Gli impegni contabili assunti con atti gestionali nell'esercizio finanziario 2023, a seguito delle delibere (...) n. 200 del 18 dicembre 2023, sono stati annullati e reimputati nell'esercizio 2024 in sede di riaccertamento dei residui al 31/12/2023, con delibera n. 222 approvata dall'Ufficio di Presidenza nella seduta del 6 maggio 2024. Gli impegni di spesa assunti, pur riferiti ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, essendo privi del

requisito di esigibilità perché soggetti a condizione (approvazione legge di riconoscimento), sono stati annullati e reimputati all'esercizio 2024 sulla base del punto 5.4 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, fornendo idonea copertura alla Legge regionale 25 luglio 2024, n. 13 che ha modificato le leggi regionali (...) n. 2 del 29 febbraio 2024".

Analogamente alla Legge regionale n. 1, anche in tal caso, si è rilevato il deficit di trasparenza nella indicazione delle risorse da impiegare a copertura sul versante della disponibilità, destinazione e capienza degli stanziamenti. A tal riguardo, il Consiglio, in risposta alla relazione di deferimento, ha fornito la stessa risposta già formulata a proposito della legge n. 1 e cioè di condividere le evidenziate criticità pur sottolineando di aver corretto il profilo dell'imputazione.

6.3 Legge regionale n. 3 del 29 febbraio 2024

La legge n. 3 ha introdotto alcune modifiche all' articolo 7 della legge regionale 4 dicembre 2023, n. 22 avente ad oggetto *"Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali"*, prevedendo l'integrazione del testo legislativo originario con l' aggiunta, dopo la lettera l) del comma 1, dell' art. 1) delle seguenti ulteriori due disposizioni di cui alle lettere m) e n), in cui tra i designati nell'ambito della *"Rappresentanza delle persone con disabilità nell'ambito della commissione consultiva prevista dall'articolo 7, comma 1"*, si indicano i seguenti soggetti:

"m) un designato delle organizzazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità, a seconda della specifica esigenza al progetto da valutare;

n) un componente esperto in materia di disabilità nominato dal Presidente della commissione Istruzione e Cultura Ricerca Scientifica Politiche Sociali".

La relazione illustrativa chiarisce che la presente proposta di legge mira a modificare il testo dell'articolo 7, comma 1, della legge regionale 4 dicembre 2023, n. 22 *"Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali"*, per conformarsi al parere reso dal Ministero per le disabilità, che ha rilevato l'assenza di una rappresentanza delle persone con disabilità nell'ambito della Commissione consultiva prevista dalla norma.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la legge in esame è dotata della clausola di invarianza finanziaria. La relazione tecnico-finanziaria allegata alla proposta indica che trattasi di una modifica alla composizione della Commissione di cui all'articolo 7, comma 1, della legge regionale 4 dicembre 2023, n. 22, *"Disposizioni in materia di interventi assistiti con gli animali, che ne dispone "la partecipazione dei suoi membri a titolo gratuito, escludendo altresì qualsiasi rimborso spese"*.

6.4 Legge regionale n. 4 del 29 febbraio 2024

La legge n. 4 ha introdotto delle modifiche dell'articolo 3 sotto numero 17 della legge regionale 30 settembre 2008, n. 12 avente ad oggetto "Nuovo ordinamento e disciplina delle comunità montane", prevedendosi, a seguito dell'assegnazione del comune di Castelnuovo Cilento, la sostituzione del numero 17) con il numero "17) *Comunità montana Gelbison e Cervati: Cannalonga (SA), Castelnuovo Cilento (SA), Ceraso (SA), Moio della Civitella (SA), Novi Velia (SA), Orria (SA), Perito (SA), Vallo della Lucania (SA)*".

Come riportato nella relazione illustrativa della proposta di legge, le Comunità Montane sono enti costituiti da raggruppamenti di piccoli comuni montani limitrofi che svolgono funzioni di indirizzo globale per il soddisfacimento degli interessi generali della popolazione residente nelle aree montane.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la legge in esame è dotata della clausola di invarianza finanziaria.

La presente proposta di legge si inserisce nel quadro delle competenze regionali in tema di riconfigurazione degli ambiti territoriali delle comunità montane, la cui ricostruzione normativa viene in via di sintesi riportata nella scheda ATN, secondo cui: *"Il fondo nazionale di finanziamento ordinario delle comunità montane, di cui al d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421) è stato, dapprima, soggetto ad una significativa riduzione (per un importo pari almeno ad un terzo della quota spettante a ciascuna Regione), secondo quanto stabilito dall'art. 2, co. 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Finanziaria 2008). In seguito, l'articolo 2, comma 187 della legge finanziaria per il 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191) ha disposto l'abolizione tout court del concorso statale al finanziamento delle comunità montane. In ogni caso, ai sensi dell'art. 19, co. 5, della l.r. Campania 7 dicembre 2010, n. 16, "Le risorse di cui al comma 4 dell'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della l. 23 ottobre 1992, n. 421), attribuite dallo Stato alle comunità montane antecedentemente alla data di entrata in vigore dell'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), sono trasferite alle stesse comunità montane dalla Regione Campania"*.

Viene, altresì precisato che, **nelle more dell'aggiornamento dei criteri di riparto**, le risorse finanziarie di cui al **fondo per lo sviluppo delle montagne italiane**, sono ripartite tra le Regioni applicando i coefficienti utilizzati per la ripartizione del fondo nazionale per la montagna, stabiliti

dalla delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 27 luglio 2021, n. 53, adottata su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro delle politiche agricole e forestali, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Le Regioni provvedono ad istituire propri fondi regionali per la montagna, alimentati anche con stanziamenti a carico dei rispettivi bilanci.

In particolare, nella Relazione tecnico finanziaria, allegata alla proposta di legge **viene, rappresentato in modo poco chiaro** che la proposta in esame *“Non comporta significativo impatto finanziario dovendosi, infatti, prevedere la sola copertura di spesa necessaria all'erogazione di un gettone di presenza aggiuntivo da assegnare al nuovo rappresentante del Comune di Giungano (...) A tal fine si consideri che la disciplina dei compensi dei membri del Consiglio Generale della Comunità Montana è dettata dall'art. 14 della Legge regionale 12/2008”*.

Più specificamente, per il Comune di Castelnuovo Cilento, la proposta di legge pone in evidenza che *“trattandosi di ente con popolazione pari a 2.816 abitanti, la tabella A del decreto ministeriale citato prevede un compenso a titolo di gettone di presenza pari ad € 35,00 che, ridotti del 10%, ammontano definitivamente ad € 31,50. Stando così le cose e considerato che di norma il Consiglio generale della Comunità montana procede ad un massimo di 10 convocazioni annuali, l'impegno di spesa sotteso alla presente proposta di Legge è pari ad € 315,00 (trecentoquindici/00), certamente reperibili sulle risorse correnti del bilancio previsionale (annuale) ed incide per € 945,00 (novecentoquarantacinque/00) sulle risorse da appostare in sede di programmazione economica pluriennale (annualità 2022/2024)”*.

Dalle osservazioni contenute nella scheda ATN viene indicato che **“la relazione tecnico finanziaria, al di là della presenza di qualche refuso di non particolare rilevanza, è svolta in termini programmatici e finanziari congrui con la ratio dell'intervento normativo**. In essa viene, sostanzialmente, trascritta la norma di cui all'art. 14 (Compensi) della l.r. 12/2008, che contiene la disciplina delle modalità di calcolo del gettone di presenza, percepito dai componenti del Consiglio generale della comunità montana, in occasione di ogni singola seduta. Dal riscontro effettuato, si può asserire che l'operazione di calcolo del gettone di presenza, che spetterebbe al Sindaco, o altro rappresentante del Comune di Castelnuovo Cilento (SA), per ciascuna seduta del Consiglio generale della Comunità montana Gelbison e Cervati (all'incirca dieci sedute all'anno), è stata svolta correttamente”.

Ciononostante, a **corroborare la mancata valutazione di possibili oneri derivanti dalla norma in esame, vengono** in rilievo le riportate considerazioni, secondo cui **“come già sottolineato, si**

suggerisce l'inserimento, nel testo normativo, della norma finanziaria", le quali, pertanto, appaiono stridere con l'asserita neutralità finanziaria dell'operazione sopradescritta.

Invero, in merito alla mancata quantificazione degli oneri relativi al contributo regionale normativamente previsto, l'amministrazione argomenta che già *"le leggi regionali 4/2022 e 5/2022, che hanno apportato analoghe modifiche ed integrazioni all' art. 3 della l.r. 12/2008, presentano la clausola di invarianza finanziaria. Nelle more dell'approvazione dei criteri e del piano di riparto relativi all' annualità 2023, si evince, quindi, che l'ingresso di nuovi comuni nei comprensori delle comunità montane, non determina un incremento del contributo a carico della Regione, in quanto l'estensione del territorio e la consistenza della popolazione non costituiscono più criteri per la determinazione del contributo, come, invece, era previsto in passato dall'art. 18 della l.r. 17/1998"*.

Al riguardo la Regione ha trasmesso la DGR 553/2024 del 24 ottobre 2024, "definita sulla base di quanto proposto dall'UNCCEM in qualità di stakeholder, alla luce di quanto stanziato sul capitolo di spesa U02804 (risorse ordinarie di cui all'art. 19, comma 5 della l.r. n. 16/2010 come contributo destinato al finanziamento dei bilanci delle spese di funzionamento delle comunità montane)" concernente il riparto del contributo per l'annualità 2024.

Ha inoltre inviato il relativo parere di cui alla nota Prot. 2011.0902544 del 28/11/2011 dell'Avvocatura della Giunta regionale richiamato nell'atto, che chiarisce che poiché *"la norma determina a carico della Regione un'assunzione degli oneri di finanziamento, già di iniziativa statale, a prescindere da una predeterminazione o da un vincolo di riparto...risulterebbe incongruo che un testo di legge storicizzasse e cristallizzasse in modo così auto vincolante una assunzione di oneri non chiaramente predeterminata neanche nel testo di legge statale abrogato che è evidentemente soggetta a contingenti valutazioni di spesa e risparmio vedi sentenza Corte cost a difesa dei tagli decisi dallo Stato"*.

Il Collegio prende atto delle controdeduzioni rese, evidenziando che la relazione tecnica allegata, non ha quantificato le risorse occorrenti per la copertura dell'onere, ritenendo che il *"non significativo impatto finanziario" - "parametro"* privo di alcun supporto normativo - possa giustificare l'assenza di quantificazione della spesa. Val la pena sul punto richiamare l'art. 17 della legge n. 196/2009 che al comma 6-bis, prevede che *"Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta 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 l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria"*.

Il Collegio rileva inoltre che l'impiego della tecnica del rinvio della quantificazione dell'onere a un successivo provvedimento della Giunta, a cui viene affidata la determinazione dei criteri per la ripartizione del contributo, apre a possibili rischi di "delegificazione" della determinazione dell'onere e quindi di violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81 Cost.

Pertanto, il Collegio richiama l'attenzione sull'importanza di arricchire il contenuto informativo della relazione tecnica, la quale – come più volte ribadito – costituisce uno strumento indispensabile per ricostruire le operazioni di identificazione, quantificazione e copertura e ciò a prescindere dalla rilevanza dell'onere. Infatti, la Consulta ha più volte rimarcato come «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. "impone che, ogniquale volta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). La copertura di nuove spese, inoltre, "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo, sentenza n. 183 del 2016). A tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché "il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira" (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022, n. 244 del 2020 n. 64 del 2023, in tal senso v. Deliberazione 11/SEZAUT/2025/FRG).

6.5 Legge regionale n. 5 del 29 aprile 2024

La legge n. 5 avente ad oggetto le *"Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 2004, n. 16 recante Norme sul Governo del territorio"*, ha apportato numerose modifiche alla legge regionale n.16/2004, che, come riportato nella Relazione illustrativa della proposta di legge, riguardano principalmente il Capo I del Titolo I, i Capi III e V del Titolo II e il regime transitorio di cui al Capo I del Titolo III, oltre ad alcune limitate disposizioni dei Capi I, II, VII e VIII del Titolo II, emendando gli articoli 1, 2, 3, 4, 5,6, 7, 8, 10, 11,12, 13, 15,16,17, 18, 18 bis, 19, 21,22, 23, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 33.bis, 36, 38, 39, 40, 43 bis, 44,45 e 47, 48 e 49 e introducendo gli articoli 2 bis, 2 ter, 2 quater, 2 quinquies e 2 sexies, 31 bis, 33 ter, 33 quater, 33 quinquies, Titolo II bis (con l' introduzione dopo il 43 bis degli artt. 43 ter, 43 quater,43 quinquies, 43 sexies, 43 septies), 47 bis e 48 bis.

In particolare, *"nel Capo I del Titolo I, con riferimento a obiettivi e principi della pianificazione (art. 2), assumono centralità le finalità di rigenerazione territoriale e urbana, sostenibilità ambientale, ecologica, urbanistica e sociale, rafforzamento della resilienza urbana, contrasto al consumo di suolo e sviluppo sostenibile delle comunità insediate. In questa direzione, le modifiche proposte si ispirano ai principi di*

sussidiarietà, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, mediante la semplificazione dei procedimenti di programmazione e pianificazione, nonché di concertazione dei diversi livelli istituzionali con tutte le organizzazioni e associazioni legalmente riconosciute la cui missione è connessa alle politiche territoriali, ambientali e urbanistiche. A tal fine, in vista di uno sviluppo ordinato e sostenibile, il territorio comunale è stato articolato in urbanizzato, ovvero dotato di urbanizzazione primaria e secondaria e costituito da aree completamente o parzialmente edificate, e rurale, costituito da aree naturali o destinate ad attività agricole, forestali e pascolative, ancorché incolte e ruderali (art. 2 bis). Inoltre, con riferimento all'articolazione dei processi di pianificazione (art. 3), in ossequio ai principi di sussidiarietà, efficienza, efficacia e semplificazione, è stato precisato che la pianificazione territoriale e urbanistica si sviluppa sia secondo una dimensione spaziale di livello regionale, di area vasta e locale, sia secondo una dimensione funzionale di livello strutturale strategico, programmatico e regolativo. In quest'ottica, sono state esplicitate le diverse competenze della Regione, della Provincia, della Città Metropolitana di Napoli e dei Comuni (art. 7). Pertanto, i Comuni dichiarano la conformità dei loro strumenti di pianificazione alla normativa vigente; le Province e la Città Metropolitana dichiarano la coerenza dei piani urbanistici comunali alle strategie, agli obiettivi e alle azioni del proprio strumento di pianificazione territoriale e la Regione dichiara la coerenza dei piani delle Province e della Città Metropolitana rispetto al Piano territoriale regionale (Ptr). Conseguentemente, per adeguare la L.R. n. 16/2004 alla normativa vigente, sono stati modificati anche gli artt. 8, 11 e 13, introducendo il riferimento alla Città Metropolitana.

Inoltre, al Capo I del Titolo II, in merito alla ridefinizione delle competenze correlate alla rigenerazione urbana e territoriale, è stata riscritta la lett. b) del comma 3 dell'art. 13, rivedendo le competenze in materia di valutazione dei carichi insediativi ammissibili sul territorio, in funzione del principio di rigenerazione. Con riferimento, invece, al Capo III del Titolo II, sempre nell'ottica di semplificare i procedimenti di pianificazione e attribuire centralità ai temi sopra richiamati, sono stati modificati gli artt. 22, 23, 26 e 28 e abrogati gli artt. 25 e 27.

Coerentemente, sono state apportate modifiche anche al Capo V del Titolo II, adeguando gli artt. 32, 33, 33 bis e 36 rispetto agli emendamenti proposti e introducendo gli articoli 33 ter, 33 quater e 33 quinquies, dedicati ai programmi operativi urbani e di valorizzazione per lo sviluppo del territorio. Le modifiche al Capo III riguardano essenzialmente gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, costituiti dal Piano strutturale urbanistico (PSU) di cui all'articolo 23 e dal Regolamento urbanistico edilizio (Rue) di cui all'articolo 28. In particolare, all'art. 22, comma 2 bis, introdotto con il presente disegno di legge, è stato previsto che le previsioni urbanistiche generali si attuano secondo le modalità di cui all'articolo 26, ovvero attraverso gli interventi edilizi di cui all'articolo 3 del D.P.R. n. 380/2001, il permesso di costruire convenzionato di cui all'articolo 28 bis del medesimo D.P.R. e i piani attuativi ad esso alternativi, e si realizzano secondo i programmi operativi (PO) di cui agli articoli 33 ter e 33 quater.

Lo strumento del Piano urbanistico comunale (Puc) continua, tuttavia, a rappresentare lo strumento urbanistico generale del Comune, in applicazione del regime transitorio di cui al Capo I del Titolo III, ma è articolato, per effetto del presente disegno di legge, nel piano strutturale urbanistico (PSU) e nei programmi operativi (PO) sopra citati, che possono essere adottati e approvati anche non contestualmente. In coerenza con le finalità e i principi di cui al novellato art. 2 e, tra gli altri, con il principio di rigenerazione urbana, il PSU indica anche le destinazioni d'uso, gli interventi ammissibili, gli indici e i parametri relativi alla densità insediativa, turistica, produttiva, ai fini della collocazione delle dotazioni territoriali e urbanistiche in un'ottica di sostenibilità ambientale, urbanistica ed ecologica, e determina i fabbisogni pregressi non soddisfatti in termini di dotazioni ecologiche, attrezzature e servizi di interesse collettivo, nonché le potenzialità insediative di riuso, rigenerazione e densificazione all'interno dello stesso territorio urbanizzato. Inoltre, può prevedere, per gli immobili dismessi, interventi di sostituzione edilizia, anche con demolizione e ricostruzione, a parità di volumetria esistente, con mutamento di destinazioni d'uso.

Il Rue rappresenta, invece, lo strumento normativo e regolamentare che accompagna obbligatoriamente il PSU, di cui, in ossequio al principio di semplificazione, costituisce norma tecnica di attuazione, e recepisce il regolamento edilizio tipo regionale elaborato ai sensi dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata il 20 ottobre 2016 sul regolamento edilizio tipo (RET). Sulla base del principio di rigenerazione urbana, il Rue definisce, tra l'altro, le modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero e alla conservazione del patrimonio edilizio esistente e degli edifici in stato di degrado o comunque da riqualificare, al riuso di immobili o complessi edilizi dismessi e ad interventi di nuova edificazione in ambito consolidato, nonché al recupero dei ruderi.

Infine, i PO, disciplinati dagli artt. 33 ter e quater, costituiscono strumenti con natura urbanistica, finanziaria e gestionale per le finalità di rigenerazione urbana e territoriale e attuano le azioni di riqualificazione edilizia e urbana e nuove urbanizzazioni, all'interno di quadri strategici di sviluppo sostenibile, in particolare attraverso il recupero, la ristrutturazione urbanistica ed edilizia e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, anche in relazione a interventi su reti tecnologiche, trasporti e consumo energetico. Essi sono promossi dall'Amministrazione comunale interessata o dall'amministrazione comunale capofila, nel caso di PO di area vasta, e possono essere proposti anche da soggetti privati, singoli e/o riuniti in consorzio, e da soggetti pubblici e privati riuniti in accordo di partenariato, in coerenza con il novellato art. 3.

Tra gli strumenti di programmazione di area vasta si collocano, poi, anche i Programmi integrati di valorizzazione di cui all'art. 33 quinquies, elaborati dalla Regione, allo scopo di promuovere strategie per lo sviluppo del territorio, anche su richiesta della Città metropolitana, delle province e di enti locali riuniti in forma associata, in ossequio ai principi di sussidiarietà e partecipazione delle comunità locali.

Il Capo I del Titolo III, che disciplina le disposizioni transitorie, è integrato, altresì, dagli artt. 45 bis, 45 ter e 48 bis, in materia di parcheggi pertinenziali, recupero di locali tecnici e manufatti esistenti ed edilizia residenziale pubblica e sociale.

Infine, con l'introduzione dell'art. 47 bis, si è inteso esplicitare gli adeguamenti che non costituiscono variante urbanistica, in applicazione dei principi di trasparenza amministrativa e semplificazione".

Come già evidenziato nella nota istruttoria, in continuità con i rilievi avanzati nella precedente delibera n. 199/2024/RQ, occorre rilevare che **non è presente nel testo normativo alcuna norma relativa alla disciplina degli effetti finanziari**, posto che anche un'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale va espressa con un'esplicita previsione nell'articolato legislativo e corredata da una relazione tecnica, secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis, dell'art. 17 della legge n. 196/2009. Al contrario, sebbene l'iniziativa legislativa abbia adeguato le vigenti disposizioni della l.r. al sopravvenuto *framework* normativo, nella fattispecie in esame il testo legislativo non appare corredato della clausola in discorso.

Con nota prot. 0009958/i del 04/06/2025 prot. Cdc 3469 del 06/06/2024, l'Amministrazione regionale ha motivato che *"Per la norma in questione, non prevedendosi alcuna spesa, non è stata inserita la norma finanziaria. A seguito delle osservazioni della Corte già pronunciate sulla precedente istruttoria, la Regione, anche per le norme senza oneri, sta provvedendo ad inserire la norma finanziaria con l'indicazione dell'assenza di oneri a carico del bilancio regionale"*.

Tuttavia, dall'esame del fascicolo legislativo, in riferimento alla sostituzione del comma 8, dell'art. 31 (Dotazioni territoriali urbanistiche), proposta con l'Emendamento in aula Reg. Gen. 313, diretto a chiarire rispettivamente la fattispecie di scomputo della monetizzazione, nonché in riferimento alla sostituzione del comma 3 dell'art. 43 ter (Parcheggi pertinenziali), proposta con Emendamento in aula Reg.Gen. 313, diretto a chiarire i titoli edili necessari alla realizzazione dei parcheggi pertinenziali (vedasi Relazione illustrativa), è stato possibile appurare la presenza di una relazione finanziaria integrativa, in cui viene riportata, per entrambi i casi, la clausola di invarianza secondo cui *"Dall'attuazione del presente emendamento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale"*, **in conformità con l'obbligo espresso previsto dal comma 3 dell'art. 17 della L. 196/2009 e ss.mm.ii.**

In risposta alla relazione di deferimento il Consiglio regionale ha specificato che resta disponibile all'inserimento della norma finanziaria. Va da sé che un'eventuale integrazione postuma e nell'ambito di un esercizio successivo non vale ad eliminare la stigmatizzata criticità.

La Sezione prendendo atto delle risposte ribadisce che anche un'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale va espressa con un'esplicita previsione nell'articolato

normativo e corredata da una relazione tecnica, secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis, dell'art. 17 della legge n. 196/2009.

6.6 Legge regionale n. 6 del 15 maggio 2024

Con la legge n. 6 avente ad oggetto l'“ *Ordinamento e organizzazione degli uffici della Giunta regionale*”, composta da 29 articoli, suddivisi in cinque Titoli, l'Amministrazione regionale ha ritenuto disporre una legge quadro in materia che potesse fungere da cornice di riferimento all'assetto organizzativo della Giunta, in piena condivisione con l'Assemblea legislativa regionale.

Il Titolo I (articoli 1 - 2) reca le disposizioni generali e, in particolare, disciplina l'oggetto e i principi generali cui è improntata l'organizzazione degli uffici. Il Titolo II (articoli 3 -20) è dedicato alla disciplina dell'ordinamento della struttura amministrativa della Giunta regionale. Il Titolo III (articoli 21-23) è dedicato alle strutture di supporto agli organi di indirizzo politico. Il Titolo IV (articoli 24-25) disciplina gli Organismi di garanzia e in particolare l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) e il Comitato dei Garanti. Il Titolo V contiene, infine, le Disposizioni transitorie finali.

Al Capo I, con l'articolo 3 sono articolate le strutture organizzative della Giunta regionale in Direzioni Generali, Segreteria di Giunta, Uffici Speciali e Avvocatura, Settori e Unità operative dirigenziali semplici. Si prevede, inoltre, la possibilità per la Giunta regionale di costituire strutture temporanee e di progetto o missione, cui rimettere funzioni di durata limitata o progetti e programmi di interventi la cui durata è correlata alla realizzazione del progetto o del programma (art. 3 comma 2) e di attribuire posizioni individuali di livello dirigenziale per lo svolgimento, organico e continuativo, di funzioni ispettive, di elaborazione tecnica, studi e ricerche e per l'esercizio di specifiche attività professionali (articolo 3 comma 4). Si provvede, inoltre, ad istituire la Struttura di missione PNRR, equiparata ad una struttura di primo livello, con durata fissata al completamento delle attività del Piano (articolo 3 comma 5). L' articolo 5 comma 1 rimette ad una deliberazione della Giunta regionale, “*da adottarsi nel rispetto della normativa in materia di partecipazione sindacale*”, la graduazione, anche ai fini della retribuzione di posizione, delle strutture e delle posizioni dirigenziali di cui all' articolo 3.

Al Capo II, l'articolo 6) disciplina l'organizzazione delle Direzioni Generali, declinando le competenze del Direttore Generale (art. 7); dei Settori (art. 8), dei Dirigenti di settore delle Unità dirigenziali operative semplici (art. 9), unitamente alle funzioni dei dirigenti ad essi preposti (artt. 6), 8) e 10). L' articolo 13 prevede, invece, l'esercizio del controllo sostitutivo da parte della Giunta regionale nei confronti del Direttore Generale, in caso di inerzia, ritardo o grave inosservanza delle

direttive, tali da determinare pregiudizio per l'interesse pubblico; nei confronti degli altri dirigenti, il controllo sostitutivo è esercitato direttamente dal Responsabile della struttura di primo livello o della struttura di secondo livello per le strutture dirigenziali direttamente dipendenti. Nei confronti dei responsabili dei procedimenti il controllo sostitutivo è esercitato dal dirigente che ha assegnato la responsabilità del procedimento stesso (art. 13 co.2). L' articolo 14 istituisce 16 Direzioni Generali e ne declina gli ambiti di competenza.

Il Capo III disciplina l'organizzazione degli Uffici Speciali e dell'Avvocatura regionale. In particolare, **l'articolo 15 definisce gli Uffici Speciali strutture dirigenziali di primo livello, articolate in Settori e in Unità dirigenziali operative semplici, che svolgono funzioni in aree di intervento trasversali ai** diversi ambiti e alle politiche di intervento regionale, a cui viene preposto un Dirigente Responsabile, nominato con decreto del Presidente della Giunta. L' articolo 17 istituisce i seguenti otto Uffici speciali: Ufficio per l'amministrazione digitale; Ufficio Appalti - Centrale di committenza regionale, Ufficio Opere pubbliche e interventi strategici; Ufficio Legalità e sicurezza integrata, sistemi territoriali, immigrazione; Ufficio Controlli; Ufficio Valutazioni Ambientali; Autorità di Gestione Fondo sociale europeo; Autorità responsabile piano per lo sviluppo e la coesione; Autorità di Gestione Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). L' articolo 18 disciplina, infine, l'Avvocatura regionale.

Il Capo IV disciplina l'Autorità di audit (art. 19), la quale è posta in posizione di autonomia organizzativa e funzionale rispetto alle strutture amministrative della Giunta regionale nel rispetto della disciplina europea e nazionale applicabile in materia.

Il Capo V disciplina i provvedimenti di organizzazione delle strutture amministrative.

In particolare, il Titolo III è dedicato alle strutture di supporto agli organi di indirizzo politico (tra cui gli Uffici di diretta collaborazione del Presidente (art. 21), la Segreteria di Giunta (art. 22) e le Segreterie del Vice -Presidente e degli Assessori (art. 23).

Il Titolo IV disciplina gli Organismi di garanzia e in particolare l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) (art. 24) e il Comitato dei Garanti (art. 25).

Il Titolo V contiene, infine, le disposizioni transitorie e finali.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la legge in esame è dotata della clausola di invarianza finanziaria (articolo 27), secondo cui: *"all'attuazione delle disposizioni previste dalla presente legge si provvede nell'ambito delle risorse già iscritte a legislazione vigente nello stato di previsione della spesa a carico delle missioni, dei programmi e dei titoli di riferimento"*.

Nella Relazione illustrativa viene indicato che il presente intervento regolativo si è reso necessario, in ottemperanza alla sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2023, n. 138, con cui è stata dichiarata l' illegittimità costituzionale dell' articolo 2, comma 1 della legge regionale n. 8 del 2010, che aveva disposto la delegificazione dell'ordinamento amministrativo della Giunta, in precedenza regolamentata con norma primaria dalla legge regionale n. 11 del 1991, tenuto conto che *“l'organizzazione amministrativa è materia residuale regionale, fatti salvi i principi fondamentali che presiedono all'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e alla regolazione del regime giuridico cui soggiace la dirigenza pubblica (ex multis Corte C. 63/2012, 77 e 39/2011, 233/2006)”*. Il Giudice delle Leggi ha, in particolare, stabilito che: *“Il legislatore regionale ha quindi valicato il limite, pur largo in tema di organizzazione degli uffici pubblici, che l'art. 56, comma 4, dello statuto reg. Campania gli imponeva di rispettare, così dando luogo ad una violazione dell'art. 123 Cost. (sentenze n. 178 del 2019 e n. 130 del 2016)”*.

Nella scheda di analisi di impatto della regolamentazione viene, quindi, così ricostruita sinteticamente l'evoluzione del quadro normativo regionale: *“con il Regolamento regionale n 12 del 2011 veniva pertanto approvato il nuovo ordinamento degli uffici della Giunta regionale e disposta l'abrogazione della legge regionale n. 11 del 1991, ad esclusione di alcuni articoli espressamente individuati. La sentenza della Corte costituzionale 10 luglio 2023, n. 138 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 8 del 2010, considerando che la legge regionale censurata “reca norme generali regolatrici della materia solo per profili parziali e privi di organicità, permettendo al regolamento di invadere spazi in precedenza coperti da norme legislative, ma senza dettare alcuna disposizione generale ad essi specificamente riferibile” e “non prevede alcunché sull'articolazione degli uffici, né sul numero di essi, né, di conseguenza, sulle competenze loro demandate”*. Nelle more della definizione del giudizio pendente innanzi alla Corte costituzionale, il legislatore regionale, con l'approvazione della legge regionale n. 14 del 2022, ha autorizzato nuovamente la Giunta ad approvare un regolamento recante il proprio ordinamento amministrativo, specificando norme generali della materia. Ad esito della sentenza, infine, per assicurare la continuità amministrativa e l'espletamento delle funzioni e competenze regionali, l'articolo 7, comma 2 della legge regionale n. 15 del 2023, ha *“legificato”* le disposizioni sull'ordinamento, l'organizzazione e le funzioni degli uffici della Giunta regionale di cui al regolamento n. 12 del 2011 e confermato la vigente organizzazione degli uffici”.

Come riportato nella surriferita scheda AIR, la modifica legislativa ha inteso confermare l'attuale modello organizzativo, incentrato nell'articolazione in Direzioni Generali e Uffici Speciali, distinti sulla base delle competenze. La principale novità del complessivo assetto riguarda la reintroduzione, in conformità alla richiesta del Collegio dei revisori, dei Settori aboliti dalla riforma

ordinamentale del 2011, quali strutture complesse, con funzioni di coordinamento di più Unità operative dirigenziali semplici.

L'Amministrazione regionale ha precisato che sono stati attivati gli istituti di partecipazione sindacale previsti dal vigente Contratto Collettivo Nazionale, fornendo la prevista informativa a tutte le Organizzazioni sindacali e che è stato parimenti acquisito il previsto parere del CUG.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, nella Relazione tecnico-finanziaria viene motivato che: *“Il costo dell'apparato amministrativo, articolato in strutture dirigenziali, trova la propria fonte di finanziamento nel fondo per la retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente, approvato annualmente in conformità alle disposizioni contrattuali ed all'art. 2 della Legge Regionale del 20 gennaio 2017 n. 3. Atteso il rapporto di immedesimazione organica dei dirigenti con le strutture ordinamentali, al fine di determinare il costo complessivo degli uffici, si è proceduto sulla base degli importi attualmente previsti per le singole retribuzioni di posizione dirigenziali. Quindi, il costo dell'apparato amministrativo è stato determinato moltiplicando detti importi per il numero delle strutture dirigenziali corrispondenti”*.

L'Amministrazione regionale conclude pertanto che *“Al fine di garantire l'invarianza di spesa, nel rispetto dei principi di cui all'art. 81 e 97 della Costituzione, è stato effettuato il confronto tra il costo complessivo delle posizioni dirigenziali previste dall'attuale ordinamento rispetto al costo dell'apparato amministrativo oggetto del presente disegno di legge. Tale spesa è stanziata nel bilancio triennale 2024-2026, articolata per Missioni e Programmi come prevede il D. Lgs.v118/2011 e presente nel macro aggregato 1.01. Il presente disegno di legge, non comportando nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, è del tutto neutrale dal punto di vista finanziario”*.

Con la richiamata nota istruttoria, in riferimento all' articolo 21, comma 2) lett. e) della **Legge regionale 15 maggio 2024, n. 6 “Ordinamento e organizzazione degli uffici della Giunta regionale”**, si richiedevano, in **particolare, chiarimenti in merito al decreto del Presidente della Giunta regionale, con cui dovrebbe essere disciplinata “In conformità agli articoli 4, 14, comma 2, e 27 del decreto legislativo 165/2001, e dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche), convertito, con modificazioni, dalla legge 21giugno 2023, n. 74, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale, con decreto del Presidente della Giunta regionale sono disciplinati: “l'indennità omnicomprensiva, sostitutiva di ogni emolumento aggiuntivo previsto dalla normativa vigente, da corrispondere ai dipendenti assegnati agli uffici di cui al presente articolo fino a una specifica disciplina contrattuale, a fronte delle responsabilità, degli obblighi di reperibilità e di disponibilità ad orari disagiati”, di cui se ne è rilevata in ogni caso, la mancata quantificazione, posto che il legislatore, a fronte di una clausola di invarianza finanziaria genericamente apposta, asserisce, invece, che la neutralità dell'operazione finanziaria**

sia stata valutata *“in conformità agli articoli 4, 14, comma 2, e 27 del decreto legislativo 165/2001, e dell’articolo 3, comma 1 del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44”*.

Con nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie PG/2025/0278810 prot. Cdc 3438 del 5 giugno 2025, l’Amministrazione regionale ha precisato che: *“Le disposizioni di attuazione dell’art. 21 sono state adottate con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 8 del 30 gennaio 2025, che ha operato un complessivo riordino delle strutture di diretta collaborazione. Con riferimento alla indennità onnicomprensiva da attribuire al personale non dirigenziale assegnato agli uffici di diretta collaborazione, in attuazione dell’art. 21, comma 1, lettera e), il decreto prevede - all’art. 9, comma 6 - che “fino a specifica disposizione contrattuale, l’indennità sia determinata con decreto del Presidente, su proposta del Capo di Gabinetto, entro i limiti delle risorse di bilancio. Nelle more delle relative determinazioni, è confermato il trattamento economico accessorio in godimento”*. Allo stato, è pertanto corrisposto il trattamento a suo tempo stabilito con decreto del Presidente della Giunta regionale n. 152 del 2013”.

Si chiedeva di puntualizzare ed esplicitare il significato attribuito *“a specifica disposizione contrattuale”*.

In merito la Regione con riferimento all’articolo 21, comma 2, lettera e) della legge regionale n. 6/2024 e delle relative disposizioni di attuazione, contenute nell’articolo 9, comma 6, del decreto del Presidente della Giunta regionale n. 8 del 30 gennaio 2025, ha precisato che il rinvio a successivi interventi contrattuali, nella sua formulazione ampia, mutuata anche dalla normativa statale, è orientato a consentire l’attuazione della disposizione regionale in coerenza con l’eventuale evoluzione del quadro contrattuale di riferimento, nazionale e integrativo, nel rispetto della normativa vigente.

Pur trattandosi, indubbiamente, di una norma di adeguamento ordinamentale, non di meno si stigmatizza l’assenza nella Relazione finanziaria di dati ed elementi utili a suffragarne la neutralità in evidente contrasto con le previsioni di cui al comma 6 bis dell’art. 17 della l. n. 196/2009 come modificato dall’art. 3 della L. 163/2016.

In tal caso la neutralità finanziaria è affidata ad una generica affermazione di assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, né ulteriori dati utili a comprovare la predetta invarianza possono essere desunti dalla relazione finanziaria trasmessa dalla Regione, che per quanto attiene, altresì, al profilo della mancata quantificazione degli oneri finanziari potenzialmente derivanti dall’articolato normativo, non appare soddisfare le esigenze di chiarezza nella individuazione dei parametri per la definizione recando l’indicazione dei criteri di calcolo dei costi dell’apparato amministrativo. in modo schematico e poco chiaro.

In risposta alla relazione di deferimento, la Regione ha ribadito la neutralità della norma, evidenziando che la spesa relativa a n. 270 uffici dirigenziali derivanti dal nuovo ordinamento rimane immutata rispetto alla precedente organizzazione. Ha altresì, precisato, allegando le delibere di G.R. nn. 408/2024 e 35/2025 (con cui sono stati stabiliti rispettivamente l'articolazione e il numero delle strutture ordinamentali che compongono il nuovo assetto degli Uffici della Giunta Regionale e la graduazione delle strutture e delle posizioni dirigenziali ordinamentali in Settori e UO), che la neutralità della legge in argomento si evince ulteriormente dalle suddette delibere attuative.

A tal riguardo si evidenzia, come indicato nella relazione di deferimento, che la stessa ATN, in merito ai successivi atti attuativi, prevede:

- all'articolo 4, la definizione con deliberazione di Giunta regionale della pesatura delle strutture e delle posizioni dirigenziali;**
- all'articolo 17, la definizione con deliberazione di Giunta regionale dell'organizzazione interna e dello svolgimento delle attività dell'Ufficio Avvocatura regionale;**
- all'articolo 19, la definizione con deliberazione di Giunta regionale dell'organizzazione delle strutture amministrative in settori e unità operative dirigenziali e all'articolo 25 che tale deliberazione, in fase di prima attuazione, è adottata entro quarantacinque giorni dalla di entrata in vigore della legge, sulla base del numero e del livello delle strutture proposta nell'Allegato 1;**
- all'articolo 20, la definizione con decreto del Presidente della Giunta regionale della disciplina di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione;**
- all'articolo 23, la definizione con deliberazione della Giunta regionale del compenso spettante ai componenti dell'OIV.**

Il Collegio richiama l'attenzione anche in tal caso, come già rilevato per la L.r. n. 4/2024, sui potenziali rischi di "delegificazione" della determinazione dell'onere e quindi di violazione dell'obbligo di copertura ex art. 81 Cost. connessi all'impiego della tecnica del rinvio della quantificazione dell'onere a un successivo provvedimento della Giunta.

Occorre rimarcare che «la mancata considerazione degli oneri vale a rendere la legge costituzionalmente illegittima per mancanza di copertura non soltanto per spese obbligatorie, ma anche se si tratta di oneri solo "ipotetici", in quanto l'art. 81 Cost. "impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (ex multis, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). La copertura di nuove spese, inoltre, "deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri" (sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; in senso analogo,

sentenza n. 183 del 2016). A tali indicazioni non sfuggono le norme regionali, poiché “il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l’art. 81 Cost. si ispira” (così la sentenza n. 307 del 2013; più di recente, sentenze n. 187 del 2022 e n. 244 del 2020)» (cfr. vedasi Corte cost. sentenza del 7 aprile 2023, n. 64; cit. Delibera 11/SEZAUT/2025/FRG)

Valgono pertanto le stesse osservazioni svolte in riferimento alla Legge 4/2024 cui si rinvia.

Va, ad ogni modo, rilevato che **la Relazione finanziaria** di accompagnamento all’ Emendamento in aula “*Ordinamento e organizzazione degli uffici della Giunta regionale*”. Delibera di Giunta regionale - Reg. Gen.n.353” avente ad oggetto le modifiche dei seguenti articoli: art 18, comma 2- art. 18, comma 3- art. 18 comma 4 – art. 18 comma 6 -art. 18 comma 8 - prevede che - “*Il presente emendamento non prevede nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale*” e pertanto **si limita a ribadire il contenuto dispositivo dell’articolo 27, risolvendosi in una mera affermazione tautologica**. Non si rinviene, invece, **nel fascicolo legislativo la Relazione finanziaria di accompagnamento all’Emendamento** in aula avente ad oggetto le modifiche, **sebbene di natura ordinamentale**, dei seguenti articoli: art. 7 comma 1 lett. g); articolo 8 comma 3; articolo 10 comma 3; articolo 17 comma 1 lett. c); articolo 18 comma 3 e comma 4; Tabella Allegato 1, **in contrasto con l’obbligo espresso previsto dal comma 3 dell’art. 17 della L. 196/2009 e ss.mm.ii.**

6.7 Legge regionale n. 7 del 15 maggio 2024

La legge n. 7 regola l’ “*Esercizio delle attività enoturistiche sul territorio della regione Campania*” con l’obiettivo di fornire agli operatori del settore vitivinicolo uno strumento legislativo innovativo al fine di implementare un’attività che si pone l’obiettivo della valorizzazione dei territori, delle produzioni attraverso la creazione di un sistema di accoglienza che coniuga la cultura del vino con la sua area di produzione (cfr. Relazione illustrativa).

L’ articolo 1 individua l’oggetto e le finalità dell’attività di enoturismo indicando le norme nazionali da cui scaturisce e le finalità generali della proposta di legge con riferimento agli obiettivi di valorizzazione e tutela delle aree a vocazione vitivinicola, le loro peculiari produzioni, la qualificazione dell’accoglienza in una logica di promozione e integrazione tra i possibili “turismi” e l’incremento dei redditi delle imprese del settore.

L’articolo 2 definisce e descrive le attività da considerare enoturistiche, secondo quanto stabilito dalla normativa nazionale e tenendo conto delle esigenze regionali.

L’ articolo 3 individua le tipologie di soggetti che possono essere operatori enoturistici.

L' articolo 4 elenca i requisiti e standard minimi di qualità nel rispetto delle indicazioni stabilite dalla normativa nazionale.

L' articolo 5 prevede la promozione della formazione, la riqualificazione e l' aggiornamento professionale degli operatori enoturistici o dei loro collaboratori.

L' articolo 6 disciplina l' attività di degustazione anche in abbinamento con alimenti.

L' articolo 7 prevede l' attuazione sinergica della legge da parte delle strutture competenti in materia di agricoltura, commercio e turismo.

L' articolo 8 individua lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) quale presupposto per lo svolgimento dell' attività enoturistica.

L' articolo 9 istituisce l' elenco regionale degli operatori enoturistici.

L' articolo 10 istituisce l' Osservatorio regionale sull' enoturismo in Campania.

L' articolo 11 individua l' ente competente alla effettuazione dell' attività di vigilanza e controllo.

L' articolo 12 elenca le violazioni e prevede le relative sanzioni amministrative pecuniarie da applicare e l' ente responsabile della loro applicazione.

L' articolo 13 indica in quali circostanze si procede alla sospensione o alla cessazione dell' attività enoturistica.

L' articolo 14 disciplina le disposizioni transitorie relative alle sole aziende che hanno già presentato la SCIA.

L' articolo 15 prevede la norma finanziaria stabilendo che con la somma stanziata si consente di dare attuazione all'attività di promozione e divulgazione del settore enoturistico a cui, per l'anno 2024, si fa fronte con uno stanziamento di euro 200.000,00 sulla Missione 16 (Agricoltura, Politiche Agro Alimentari e Pesca), Programma 1 (Sviluppo del Settore agricolo e del sistema agroalimentare), Titolo I (Spese correnti), mediante prelievo di pari importo dalla Missione 20 (Fondo di Riserva), Programma 3 (Altri Fondi), Titolo I del bilancio di previsione finanziaria per il periodo 2024 - 2026.

L' articolo 16 rimanda alla normativa nazionale per quanto non regolamentato con la legge in esame.

Quanto al profilo della competenza legislativa, dalla scheda di analisi tecnico normativa, inserita nel fascicolo legislativo, trasmesso a corredo della proposta di legge, emerge che *“sul piano della competenza il provvedimento rientra nelle materie dell'Agricoltura e del Turismo che sono oggetto di legislazione residuale ex art. 117, co. 4, Cost. (...) Il provvedimento non presenta profili di incompatibilità con i principi costituzionali (...) è in corso d'esame, in sede referente, alla Commissione XIII (Agricoltura) della*

Camera dei Deputati il progetto di legge A.C. n. 804 "Disciplina dell'attività di enoturismo". L'esame della speculare scheda di lettura della Camera dei Deputati, servizio studi emerge che *"la proposta di legge in esame ha ad oggetto l'enoturismo. L'attività enoturistica è considerata attività connessa all'agricoltura ai sensi del terzo comma dell'art. 2135 c.c. rientrando tra le attività esercitate dall'imprenditore agricolo, dirette alla manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione e valorizzazione dei prodotti agricoli, alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio nonché quelle di ricezione ed ospitalità. Dall'ordinamento comunitario che limita sia la potestà statale che quella regionale, alle materie di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma), quali, ad esempio, l'organizzazione amministrativa (lett. g), l'ordinamento civile e penale (lett. l). Si ricorda che, ai sensi del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione, sono materie di competenza concorrente che interessano il comparto agricolo, il commercio con l'estero, la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, la tutela della salute, la ricerca e il sostegno all'innovazione, l'alimentazione e gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. La proposta di legge in commento riguarda anche la materia del turismo. In proposito la Corte costituzionale nella sentenza 3 del 2001 ha riconosciuto che il turismo è da annoverarsi tra le materie di competenza legislativa residuale delle regioni. Siffatta competenza residuale regionale è stata riaffermata più volte dalla stessa Corte (si vedano, in proposito, le sent. n. 197 del 2003 n. 90 del 2006) che ha ritenuto tuttavia che anche la competenza regionale più ampia non esclude la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative a livello centrale o di regolarne l'esercizio in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione"*.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari, la relazione tecnico-finanziaria non offre particolari spunti in ordine alle modalità con le quali la Regione sia pervenuta alla quantificazione del fabbisogno per la legge in esame, limitandosi ad affermare che *"Al fine di dare proficua attuazione all'attività di promozione e divulgazione del settore enoturistico, valorizzazione del territorio, riqualificazione e aggiornamento professionale degli operatori enoturistici o dei loro collaboratori, nonché di amplificare le caratteristiche di eccellenza dei prodotti, della cultura dei produttori e del territori di origine, è stato previsto, per l'anno 2024, uno stanziamento di euro 200.000,00 sulla Missione 16, Programma 1, Titolo I, mediante prelievo di pari importo dalla Missione 20, Programma 3, Titolo I del bilancio di previsione finanziaria per il periodo 2024 - 2026"*.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabili e
L.R. n. 7/2024	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2024								
L.R. n. 7/2024	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00					
Art. 5	SI	€ 200.000,00	€ 200.000,00					
2025								
Art. 5	NO							
2026								
Art. 5	NO							
Totale triennio 24/26		€ 200.000,00	€ 200.000,00					

Tabella n. 6- oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 7/2024 - Elaborazione SRC per la Campania

Conseguentemente, con la nota istruttoria si richiedevano ulteriori chiarimenti, in ordine alle modalità di quantificazione, alla distribuzione temporale degli oneri sul bilancio, tenuto conto che la formulazione letterale dell'art. 15 sembrava qualificare le spese *“per le “attività di formazione e di divulgazione” e per le “attività di formazione e di promozione”, come continuative, ma al contempo, tuttavia, si limitava a prevederne la copertura solo per il 2024 in contrasto con il dettato dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che espressamente dispone “le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l' onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio”.*

Sul punto, l'Amministrazione regionale ha sottolineato come tali iniziative fossero da considerarsi come *“sperimentali”* e che pertanto non fosse *“rinvenibile la volontà del legislatore di considerarle a carattere continuativo e, per le stesse ragioni, tali leggi [il riferimento è anche alla legge n. 9 in materia di oleoturismo] non po[tevano] essere considerate di natura obbligatoria se non per il 2024”*. Nel corso dell'adunanza pubblica, la Regione ha insistito sulla natura non continuativa della spesa, ritenendo di poter decidere di volta in volta se rifinanziare gli interventi autorizzati per legge non vincolando nel tempo risorse.

Non si ritiene condivisibile la tesi della Regione tenuto conto che nella relazione tecnico finanziaria è indicato che gli oneri sono previsti al fine di “avviare” le attività di formazione e promozione, lasciando così presagire la prosecuzione delle attività anche a regime. D'altra parte la circostanza che si trattasse di oneri continuativi o almeno pluriennali sembra confermata anche dal fatto che la Regione ha provveduto a rifinanziare gli interventi in esame per il 2025.

L'art. 39 della L.r. n. 25 del 24 prevede infatti che “Ai sensi dell'articolo 38, comma 2, del decreto legislativo 118/2011 è autorizzato per gli anni 2025, 2026 e 2027 il rifinanziamento di leggi regionali di spesa per gli importi indicati nella tabella di cui all'Allegato 1 alla presente legge”. Tuttavia

l'allegato 1 con specifico riferimento alla L.r. 7 ha previsto il "rifinanziamento" degli interventi per euro 100.000,00 limitatamente all'esercizio 2025, nulla per il 2026 e 2027.

Il "rifinanziamento" in parola, è avvenuto ai sensi dell'art. 38 comma 2 del D.lgs 118/2011 (cfr. art. 29 L.R. 25/2024). La disposizione appena richiamata si riferisce proprio all'ipotesi di spese pluriennali aventi cioè, una consistenza variabile e comunque non circoscritta ad un esercizio finanziario, stabilendo espressamente che *"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"*. La norma abilita dunque il legislatore regionale ad autorizzare la mera rimodulazione delle coperture già previste per gli esercizi considerati nel bilancio e negli esercizi successivi nel rispetto dell'autorizzazione complessiva di spesa e non a prevedere un rifinanziamento *ex novo* di oneri non preventivati nel loro complessivo ammontare e dunque non autorizzati.

Va da sé che tali precisazioni non precludono *tout court* eventuali interventi del legislatore regionale, da adottarsi nel corso della medesima annualità o in quelle successive, volti a incrementare il sostegno finanziario di precedenti iniziative, purché essi siano il riflesso di nuove scelte di *policy* dell'amministrazione e non la mera "correzione", in sede di attuazione, di una non adeguata e ben ponderata stima del potenziale effetto finanziario correlato alla realizzazione della specifica politica pubblica.

A fronte della corretta quantificazione delle risorse necessarie al finanziamento del complesso degli interventi potenzialmente attuabili, è difatti ben possibile che l'amministrazione – in ragione del *quantum* delle risorse disponibili a bilancio ed in un'ottica di bilanciamento delle varie politiche che intende perseguire decida di procedere ad un eventuale successivo incremento del sostegno finanziario, a fronte di nuove scelte di *policy*. Diverso, invece, il caso in cui l'Amministrazione, in occasione dell'originario intervento, abbia "sottostimato" l'onere finanziario complessivo; in tale fattispecie, infatti, il successivo intervento troverà la propria genesi esclusivamente nella volontà del legislatore regionale di "sanare" l'originario difetto di quantificazione.

La mancata indicazione della metodologia di calcolo degli oneri, veniva peraltro rimarcata anche dal parere di Giunta Reg. 247, che osservava l'assenza della relazione tecnica contenente le indicazioni sulla *"metodologia di calcolo delle spese da sostenere e la valutazione sull'attendibilità della quantificazione delle stesse"* e poneva in evidenza come non vi fosse alcuna quantificazione degli oneri discendenti dalla costituzione dell'Osservatorio Regionale per l'enoturismo della Campania, in quanto l'art. 10 non prevedeva la gratuità della partecipazione ai lavori né l'assenza di possibili spese di trasferte e rimborsi per i suoi componenti. Tale ultima criticità invero, è stata superata con un emendamento al comma 2 dell'articolo 15, che per l'effetto, ora espressamente prevede che *"La*

partecipazione ai lavori previsti all' articolo 10 è a titolo gratuito e non prevede spese di trasferte e rimborsi a carico del bilancio regionale".

Ulteriore criticità rilevata in fase istruttoria e rimarcata in sede di deferimento ha poi riguardato la mancata valutazione di oneri indiretti a carico di altre p.a. con particolare riferimento all'art. 12 che elenca le violazioni e le relative sanzioni amministrative pecuniarie da applicare e l'ente responsabile della loro applicazione e rispetto all'art. 5 che, come peraltro rilevato, nella relazione tecnico finanziaria sulla proposta di legge Reg. Gen. n. 247 dal quale possono scaturire **oneri indiretti connessi alle attività di promozione della formazione, la riqualificazione e l'aggiornamento professionale degli operatori enoturistici o dei loro collaboratori.**

A tal riguardo in sede di memoria depositata il 16 luglio il Consiglio regionale ha insistito sulla neutralità della disposizione ribadendo che si tratta di un'attività che gli enti competenti provvedono a realizzare con le risorse umane, finanziarie e strumentali già in dotazione. Va, sul punto, ancora una volta rilevato che *"la norma deve intendersi onerosa non solo nel caso in cui derivino oneri a carico dell'ente regionale, ma anche nell'ipotesi di spese ricadenti su enti collegati o comunque infra-regionali (Aziende sanitarie, Consigli regionali, Province o altri enti locali). Infatti, logicamente i riflessi finanziari negativi debbono ritenersi sussistenti non solo quando gli oneri finanziari che discendono dalla nuova o maggiore spesa non sono imputati direttamente al bilancio regionale, ma anche laddove siano posti a carico del bilancio di enti che comunque gravitano sulla sua sfera finanziaria. Inoltre, sotto il profilo del diritto positivo l'art. 19, co. 2 della l. n. 196/2009 impone al legislatore regionale di indicare la copertura finanziaria anche per i nuovi o maggiori oneri posti a carico della finanza di altre amministrazioni pubbliche"* (cfr. cit. Del. SEZAUT/11/2025/FRG).

Con la richiamata nota istruttoria si richiedevano, in particolare, chiarimenti circa le modalità di copertura utilizzate per la disposizione legislativa in esame, atteso che l'iter di approvazione della legge si è **concluso dopo due esercizi dalla** presentazione della proposta, non integrando il **presupposto richiesto dall'art. 49 richiamato.**

L'Amministrazione regionale ha sul punto riscontrato che la legge regionale n. 7 del 2024, acquisita agli atti il 22 giugno dell'anno 2022, ha avuto un articolato iter procedimentale - che ha portato all'approvazione di un testo finale *"durante il quale sono state apportate sostanziali modifiche al testo è stata prodotta una fondamentale modifica che ha reso i provvedimenti legislativi da leggi ad invarianza finanziaria a leggi a carattere oneroso"*, pertanto il provvedimento legislativo nella sua stesura definitiva, si è perfezionato nel corso dell'esercizio finanziario 2024, durante il quale, e immediatamente prima dell'approvazione definitiva in Consiglio, è stata prevista una spesa da finanziare (precedentemente non contemplata) con i Fondi speciali, di cui all'art. 49 del Dls.n.118/2011.

La II Commissione consiliare permanente nella seduta del 15 aprile 2024 ha riformulato, con un emendamento del Presidente della Commissione, la norma finanziaria, ritualmente approvata, **contenente l'incremento della Missione 16, Programma 1, Titolo I e contestuale riduzione della Missione 20, Programma 3 (Fondi speciali), Titolo I.**

Sullo specifico profilo delle modalità di copertura impiegate sono stati sollecitati ulteriori chiarimenti. Con la nota di riscontro del 16 luglio c.a. la Regione ha fatto presente che *“annualmente il Consiglio regionale riserva una dotazione per detti fondi congrua con l'esperienza legislativa pregressa e pertanto in corso di esercizio si provvede, in funzione dell'andamento della proliferazione legislativa a prelevare risorse dell'esercizio per finanziare le norme periodicamente approvate. Non risultano, di fatto, accantonamenti nel bilancio regionale per i Fondi Speciali e per nessuna norma si è fatto ricorso all'utilizzo di economie accantonate. Ciò consente, di fatto, di limitare la spesa in corso d'esercizio atteso che parte delle entrate libere viene, di fatto, non utilizzata per incrementare nuova spesa ma viene utilizzata per coprire la dotazione di competenza e cassa dei fondi speciali che, allorquando non utilizzati in tutto o in parte nell'esercizio finanziario, concorre alla determinazione del Risultato di Amministrazione della Regione”*.

Nel corso dell'adunanza pubblica la Regione ha puntualizzato di effettuare l'accantonamento per i fondi speciali solo nel bilancio di competenza ma non anche in sede di rendiconto sicché le risorse non utilizzate nell'esercizio concorrono positivamente alla definizione del risultato di amministrazione e ha al contempo, rimarcato come l'art. 49 comma 5 attribuisca alla Regione una mera facoltà di provvedere al reperimento delle risorse finanziarie per la copertura di quei provvedimenti legislativi il cui iter, iniziato nel precedente esercizio non si sia ancora concluso.

6.8 Legge regionale n. 8 del 15 maggio 2024

La legge n. 8, recante *“Modifiche alla legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 (Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale)”* intende assicurare un modello organizzativo tale da garantire, come indicato nella relazione illustrativa, l'efficace ed efficiente organizzazione del Consiglio in osservanza dei criteri generali contenuti nell'art. 1 della legge regionale in esame.

In particolare, la legge ha modificato il comma 4 lett. a) e b) dell' articolo 2 della legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 (art. 1 co. 1 lett. a), al fine di sistematizzare le procedure di riferimento per l'organizzazione amministrativa, la relativa articolazione e il numero massimo delle strutture dirigenziali di cui si compone il modello esame. E' inserito il comma 4 bis nell' articolo 2 (lett. a), b), c) d) e f) e il comma 4 ter lett. a) e b) c) (art. 1 co. 1 lett. b) dedicato alla disciplina specifica degli uffici di supporto agli organi politici del Consiglio regionale. La legge regola, infine, le modalità di reclutamento del personale dirigenziale conformemente alle disposizioni dell'art. 28 del D.Lgs. n.

165/2001, introducendo l'articolo 2 bis (Accesso alla qualifica dirigenziale del Consiglio regionale) commi 1,2,3,4 (art. 1 co. 1 lett. c).

In particolare, la lettera a) sostituisce la disciplina giuridica contemplata dal comma 4 dell'articolo 2 della legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 con una nuova disposizione che detta norme generali sull'organizzazione amministrativa del Consiglio. Il modello organizzativo ridefinito dalla norma è articolato in un Segretariato generale e due Direzioni generali a loro volta organizzate in strutture complesse denominate Settori, preordinate al coordinamento di più unità operative dirigenziali semplici denominate Servizi. La lettera b) reca la disciplina degli Uffici di diretta collaborazione degli organi politici e agli Uffici di supporto dei Gruppi consiliari.

L'art. 2 prevede la clausola di invarianza precisando che *“all'attuazione della presente legge si provvede senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale, nei limiti delle risorse già iscritte a legislazione vigente nello stato di previsione della spesa”*.

In sede istruttoria, si è chiesto preliminarmente di fornire chiarimenti in riferimento all'art. 1, comma 1, lett. b) della Legge regionale 15 maggio 2024, n. 8 *“Modifiche alla legge regionale 20 luglio 2022, n. 11 (Disposizioni in materia di organizzazione del Consiglio regionale)”*, con cui viene inserito il comma 1 dell'art. 1 in cui si prevede che *“senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale, con la procedura indicata ai commi 1, 2 e 3, sono disciplinati: (...) lett. f) l'emolumento unico omnicomprendivo di cui all'articolo 23, commi 12-ter e 12-quater, della legge regionale 1/2012”*, nonché di indicare le valutazioni effettuate circa la sua sostenibilità e la copertura della relativa spesa.

In riscontro, la Regione ha trasmesso la proposta di legge munita di relazione tecnico -finanziaria, dalla quale, invero, non appare emergere una più precisa motivazione atta a comprovare la dedotta invarianza finanziaria della spesa, limitandosi a riscontrare in ordine al quesito specifico, che il Regolamento recante organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione a supporto degli organi politici del Consiglio regionale della Campania, ha superato per la parte finanziaria l'esame della I Commissione consiliare permanente competente per materia, reso con parere del 3 maggio 2024 e della II Commissione consiliare permanente, Bilancio, reso con parere del 6 maggio 2024, dalla cui lettura non è parimenti dato rilevare alcuna motivazione circa la dedotta invarianza.

In risposta alla relazione di deferimento la Regione ha trasmesso il parere favorevole della Giunta per il Regolamento reso in data 3 giugno 2025, sulla delibera dell'UDP n. 240/2024, di determinazione dell'emolumento, con allegate le osservazioni dei dirigenti che evidenziano una serie di criticità. Al riguardo, nel corso dell'adunanza pubblica, il Questore ha precisato che detto regolamento ad oggi non è stato approvato.

In merito si chiedevano altresì, chiarimenti in ordine all'allegato rilievo prot. DAR-001672-A del 19/06/24 del Dipartimento per le riforme istituzionali avente ad oggetto la nota prot. DRI 652 A del 17 maggio 2024, avente ad oggetto la richiesta del parere di legittimità costituzionale in cui si comunica che: *“l' articolo 1 del provvedimento in esame sembra porsi in contrasto con la riserva di regolamento consiliare che pur non essendo equivalente a quella prevista per le Camere ai sensi dell' art. 64 della Costituzione, è chiaramente sancita dallo statuto campano (...) sembrano sussistere profili di illegittimità costituzionale in relazione all' articolo 1 della legge regionale in esame per contrasto con l' art. 38 dello Statuto della Regione Campania, con conseguente violazione dell' art. 123 Cost. che colloca lo statuto di vertice delle fonti, ponendolo come parametro di legittimità della legge regionale”*.

Con nota Prot. 0012037/u del 26/06/2024 della Direzione Generale dell' Attività legislativa, l'Amministrazione regionale ha riscontrato che la legge n. 6/2024 modificativa della legge n. 11/2022 rappresenta *“la doverosa attuazione dell' articolo 26 comma 2 dello Statuto (...) il legislatore regionale (...) ha inteso disciplinare con Regolamento interno (c.d. regolamento maggiore) (...) i propri organi e il loro funzionamento, demandando invece all' Ufficio di Presidenza l' adozione degli atti di organizzazione degli uffici (c.d. regolamenti minori) secondo quanto previsto dalle leggi vigenti (articolo 11, comma 2 lettera b), del Regolamento interno) (...) la scelta di distinguere tra materie oggetto di disciplina del Regolamento interno (organi del Consiglio e loro funzionamento) e materie oggetto di Regolamento c.d. minore (ordinamento degli uffici del Consiglio e loro funzionamento) è stata operata dallo stesso legislatore destinatario della riserva statutaria ex art. 38 e pertanto senza alcuna lesione delle prerogative e delle garanzie delle minoranze)”*.

La Regione, in riscontro all'ordinanza di deferimento, ha ulteriormente precisato che il legislatore regionale, in coerenza con i riscontri forniti al Governo e recependo, in parte, i rilievi del Dipartimento per le Riforme istituzionali, ha adottato l'articolo 58 della legge regionale del 16 dicembre 2024, n.25, prevedendo, tra l'altro, la procedura di adozione del Regolamento che disciplina gli Uffici di Diretta Collaborazione in applicazione della riserva statutaria regionale di cui all'articolo 38.

Quanto, infine ai profili finanziari, la Regione come già rilevato nell'istruttoria si limita ad asserire (v. art. 2) che dalla norma in esame non derivino nuovi o maggiori oneri se non nei limiti delle risorse già iscritte a legislazione vigente nello stato di previsione della spesa. **A tal proposito il Collegio rileva, ancora una volta che la mera dichiarazione di assenza di un onere non vale di per sé a dimostrare il carattere finanziariamente neutrale della legge. La neutralità finanziaria, come ampiamente ribadito, deve emergere da dati credibili, argomentati e verificabili, idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio”** (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR) **e non risolversi in una dichiarazione**

apodittica connotata di sostanziale genericità al punto da assurgere a mera clausola di stile (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 132/2014 e n. 227/2019).

6.9 Legge regionale n. 9 del 15 maggio 2024

La legge n. 9 ha ad oggetto la “*Disciplina dell’oleoturismo in Regione Campania*” e si propone di valorizzare il turismo dell’olio e di promuovere la conoscenza della cultura olivicola del territorio campano.

L’intervento legislativo si compone di quindici articoli in cui il legislatore definisce con il termine “oleoturismo” tutte le attività formative ed informative rivolte alle produzioni olivicole del territorio e alla conoscenza dell’olio d’oliva espletate nel luogo di produzione, comprese le visite guidate agli oliveti di pertinenza dell’azienda, ai frantoi, le visite nei luoghi di esposizione degli strumenti utili alla coltivazione dell’ ulivo ed alla produzione dell’olio, della storia e della pratica dell’attività olivicola e della conoscenza e cultura dell’olio. Sono comprese anche le iniziative di carattere formativo e informativo, culturale e ricreativa svolta nell’ambito dei frantoi e degli oliveti unitamente alla raccolta dimostrativa delle olive e alle attività di degustazione e commercializzazione delle produzioni olivicole aziendali anche in abbinamento ad alimenti.

L’ intervento legislativo definisce i requisiti e gli standard minimi di qualità per lo svolgimento delle attività oleoturistiche e prevede l’organizzazione di attività di formazione e promozione dell’oleoturismo (art. 4).

E’, altresì, prevista l’istituzione di un elenco regionale degli operatori delle attività oleoturistiche (art. 7) unitamente all’attivazione dell’Osservatorio regionale sull’Oleoturismo della Regione Campania (art. 8), una specifica disciplina relativa alla vigilanza e alla previsione di sanzioni amministrative pecuniarie (art. 10).

Quanto agli aspetti finanziari, la Relazione tecnico finanziaria e la scheda di Analisi tecnico normativa inserite nel fascicolo legislativo prevedevano, inizialmente, la clausola di invarianza finanziaria. Con il parere della Giunta alla proposta Reg. Gen. n. 259 inserita nel fascicolo dei lavori della Commissione Bilancio si rilevava la necessità di modificare la norma finanziaria al fine di quantificare *“le spese da sostenere e l’ imputazione nel bilancio regionale delle spese, indicando la missione, il programma e il titolo”* con riferimento agli *“interventi di promozione e di sostegno, rappresentati fondamentalmente da strumenti di formazione oltre a adeguate azioni di informazione, comunicazione, che determinano un onere a carico del bilancio regionale, per i quali non è indicata la necessaria copertura”*.

Pertanto il provvedimento legislativo, nella sua stesura definitiva, si è perfezionato nel corso dell’esercizio finanziario 2024, durante il quale, immediatamente prima dell’approvazione

definitiva in Consiglio, è stata prevista una spesa da finanziare con i Fondi speciali, di cui all'art. 49 del Dls.n.118/2011. La II Commissione consiliare permanente nella seduta del 15 aprile 2024 ha, pertanto, riformulato con l'emendamento del Presidente della Commissione la norma finanziaria contenente l'incremento della Missione 16, Programma 1, Titolo I e contestuale riduzione della Missione 20, Programma 3 (Fondi speciali), Titolo I.

Per la parte finanziaria, l'articolo 13) nella versione definitivamente approvata, prevede la copertura degli oneri indiretti derivanti dalle attività di formazione indicate nell'articolo 4) previste soltanto per l'anno 2024, a cui fare fronte con uno stanziamento di euro 50.000,00 sulla Missione 16, Programma 1, Titolo I, mediante prelievo di pari importo dal Fondo speciale per le spese correnti di cui alla Missione 20, Programma 3, Titolo I del bilancio di previsione finanziaria per il triennio 2024-2026.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

L.r. n. 9/2024	Oneri espresi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabil e
	SI/NO			Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
L.R. n. 9/2024	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00					
Art. 4	SI	€ 50.000,00	€ 50.000,00					
2025								
Art. 4	NO							
2026								
Art. 4	NO							
Totale triennio 24/26		€ 50.000,00	€ 50.000,00					

Tabella n. 7 - oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 9/2024 - Elaborazione SRC per la Campania

Come specificato nella nota istruttoria, in riferimento al fondo speciale per le spese correnti derivanti da provvedimenti legislativi in corso (CapU01029) e al fondo speciale per spese di investimento derivanti da provvedimenti legislativi in corso (CapU01049), nella nota integrativa allegata alla Legge regionale 22 luglio 2024, n. 11 *“Assessment del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026 e variazione di bilancio della Regione Campania”*, viene, invero, precisato che *“dal punto di vista gestionale ancora non siano stati richiesti prelievi dai Fondi Speciali per spese correnti e per spese di investimento derivanti da provvedimenti legislativi in corso”* e tra i provvedimenti già approvati, la cui norma finanziaria attinge a tali fondi, viene indicata anche la legge regionale 15 maggio 2024, n. 9

“Disciplina dell’oleoturismo in Regione Campania”, afferenti a una proposta di legge acquisita al Consiglio regionale nell’esercizio 2022.

In particolare, dall’esame dei lavori preparatori emergeva che la proposta (n. 259 del registro generale) relativa alla legge n. 9 risaliva al 20 settembre 2022, ma veniva approvata solo nella seduta del 6 maggio 2024, e cioè due esercizi dopo la presentazione della proposta. In ragione di ciò si è chiesto alla Regione di riferire in merito all’impiego dei fondi speciali di cui al comma 5 dell’art. 49, che consente il prelievo dei fondi non utilizzati nel corso dell’esercizio e, quindi accantonati nel risultato di amministrazione, solo ove si tratti di dare copertura finanziaria di spese derivanti da provvedimenti che *“siano approvati entro il termine dell’esercizio immediatamente successivo”*.

Anche in tal caso, l’Amministrazione regionale si è limitata a riscontrare che la legge regionale n. 9 del 2024, acquisita agli atti il 22 giugno dell’anno 2022, ha avuto un articolato iter procedimentale - che ha portato all’approvazione di un testo finale *“durante il quale sono state apportate sostanziali modifiche al testo è stata prodotta una fondamentale modifica che ha reso i provvedimenti legislativi da leggi ad invarianza finanziaria a leggi a carattere oneroso”*.

Con la relazione allegata all’Ordinanza di convocazione sono stati richiesti sul punto ulteriori delucidazioni e la Regione ha riferito, sia per la legge n. 7 che 9, di effettuare l’accantonamento per i fondi speciali solo nel bilancio di competenza ma non anche in sede di rendiconto sicché le risorse non utilizzate nell’e.f. concorrono positivamente alla definizione del risultato di amministrazione e ha al contempo, rimarcato come l’art. 49 comma 5 del D.lgs. 118/11 ss.mm.ii. attribuisca alla regione una mera facoltà di provvedere al reperimento delle risorse finanziarie per la copertura di quei provvedimenti legislativi il cui iter, iniziato nel precedente esercizio non si sia ancora concluso.

Proprio come per la legge n. 7, sono stati richiesti chiarimenti in merito alla correttezza del procedimento di quantificazione degli oneri sul bilancio regionale, tenuto conto che il tenore letterale delle disposizioni in esame sembra impegnare con continuità anche i bilanci futuri ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, atteso che le disposizioni dell’art. 13) della l.r. n. 9/2024, appaiono comportare per le *“attività di formazione e di promozione”*, spese continuative o almeno pluriennali per le quali non sono state individuate risorse a copertura, se non per il primo anno (es.f. 2024).

In ordine alla correttezza del procedimento di quantificazione, la Regione ha affermato che *“non è rinvenibile la volontà del legislatore di considerarle a carattere continuativo e, per le stesse ragioni tali leggi non possono essere considerate di natura obbligatoria se non per il 2024”*.

La Regione ha ritenuto quindi non applicabile al caso di specie l’art. 38 del D.lgs 118/2011 in quanto i predetti oneri ancorchè ritenuti obbligatori non venivano considerati continuativi. Tuttavia dal tenore letterale della disposizione dell’art. 4 non si desume che l’attività di

formazione fosse destinata ad esaurirsi nel corso del 2024, non a caso la relazione tecnico finanziaria allegata alla proposta di emendamento relativo proprio alla quantificazione della spesa, prevede espressamente che: *“in sede di prima applicazione e, in ragione della natura sperimentale dell'iniziativa, si è ritenuto congruo, stanziare una cifra pari a euro 50.000,00 per l'annualità 2024 per avviare tali attività”*. Pertanto la quantificazione degli oneri è avvenuta per consentire l'avvio delle attività che verosimilmente continueranno anche nei successivi esercizi tenuto conto che con l'intervento legislativo in esame l'Amministrazione regionale sostiene lo sviluppo dell'oleoturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione formazione professionale e promozione, senza indicare la scadenza.

Qualche perplessità desta, inoltre, la qualificazione delle spese di formazione in esame come obbligatorie in quanto la piana lettura dell'art. 4 indica chiaramente che *“l'Amministrazione regionale può organizzare autonomamente o in collaborazione con gli enti di formazione in possesso dell'accreditamento professionale(..)*

Si segnalava altresì che sempre con riferimento all'istituzione dell'oleoturismo, la Sardegna avesse al contrario qualificato la spesa continuativa ma non obbligatoria, limitandosi a quantificare gli oneri per un solo anno e rinviando per la definizione dell'onere annuo alla successiva legge di bilancio (v. Sezione regionale di controllo per la Sardegna con la deliberazione n. 74/2024/RQ).

La Sezione sarda con riferimento alla legge regionale 24 novembre 2023, n. 13, Disciplina dell'oleoturismo in Sardegna (art. 4, formazione e promozione)” ha rimarcato che siano *“(...) qualificarsi come onerose, le disposizioni di cui all'art. 4 della legge, “Formazione e promozione”, che abilitano la Regione ad organizzare, autonomamente o in collaborazione con gli enti di formazione del settore agricolo in possesso dell'accreditamento regionale e con le associazioni di categoria agricole, corsi di formazione aventi ad oggetto l'attività oleo-turistica (comma 1) e a sostenere - sempre in collaborazione con le associazioni di categoria agricole - lo sviluppo dell' oleoturismo attraverso attività di studio, ricerca, sperimentazione, formazione professionale e promozione (comma 2). Sul presupposto che si tratti di spesa continuativa non obbligatoria, la norma finanziaria (art. 12) non determina gli oneri derivanti da tali disposizioni, rinviando alla legge di bilancio per la quantificazione e l'individuazione della relativa copertura, a norma dell'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011”*.

Con la più volte richiamata Ordinanza di convocazione sono stati richiesti sul punto ulteriori chiarimenti. In particolare, il Consiglio regionale ha fatto presente che – come per la legge r. n. 7 anche per la disposizione in esame– l'attività formativa è stata rifinanziata con la legge regionale n. 25/2024 “Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2025 -2027 della Regione Campania – legge di stabilità regionale per il 2025” con apposito stanziamento sulla Missione 16, Programma 1, Titolo 1, di euro 50.000,00 per la sola annualità

2025. Tale riferita circostanza corrobora i dubbi in ordine alla natura *“una tantum”* degli oneri in esame.

L'art. 39 della L.r. n. 25 del 2024 prevede infatti che *“Ai sensi dell'articolo 38, comma 2, del decreto legislativo 118/2011 è autorizzato per gli anni 2025, 2026 e 2027 il rifinanziamento di leggi regionali di spesa per gli importi indicati nella tabella di cui all'Allegato 1 alla presente legge”*. Tuttavia l'allegato 1 con specifico riferimento alla L.r. 7 ha previsto il *“rifinanziamento”* degli interventi per euro 50.000,00 limitatamente all'esercizio 2025, nulla per il 2026 e 2027, ripetendo così il medesimo modus operandi seguito nella definizione delle coperture della legge n. 9 e 7. Il *“rifinanziamento”* in parola, è avvenuto ai sensi dell'art. 38 comma 2 del D.lgs 118/2011 (cfr. art. 29 L.R. 25/2024). La disposizione appena richiamata si riferisce proprio all'ipotesi di spese pluriennali aventi cioè, una consistenza variabile e comunque non circoscritta ad un esercizio finanziario, stabilendo espressamente che *“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”*. La norma abilita dunque il legislatore regionale ad autorizzare la mera rimodulazione delle coperture già previste per gli esercizi considerati nel bilancio e negli esercizi successivi nel rispetto dell'autorizzazione complessiva di spesa e non a prevedere un rifinanziamento *ex novo* di oneri non preventivati nel loro complessivo ammontare e dunque non autorizzati.

Va da sé che tali precisazioni, come già rimarcato per la legge regionale n. 7 (v. *supra* § 6.7) non precludono *tout court* eventuali interventi del legislatore regionale, da adottarsi nel corso della medesima annualità o in quelle successive, tesi a incrementare il sostegno finanziario di precedenti iniziative, purché essi siano il riflesso di nuove scelte di policy dell'amministrazione e non la mera *“correzione”*, in sede di attuazione, di una non adeguata e ben ponderata stima del potenziale effetto finanziario correlato alla realizzazione della specifica politica pubblica.

Infine, si sollecitava la Regione a riferire in ordine alla valutazione di possibili oneri indiretti derivanti dalla norma in esame anche a carico di amministrazioni *“sub regionali”* con specifico riferimento all'art. 10 norma che relativa all' accertamento e alla contestazione delle infrazioni a delle sanzioni amministrative di competenza regionale. Infatti, *“il principio costituzionale di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. non può essere eluso dal legislatore addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte.”* (Deliberazione n. 8/2021 della Sezione delle Autonomie). Tale principio trova attuale collocazione nell'art. 19 della legge n. 196 del 2009 che, al secondo comma”. (vedasi in riferimento agli oneri privi di copertura a carico di enti subregionali – Comuni - la Deliberazione n. 119/2024/RQ, di approvazione della *“Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate*

nell'anno 2023 dalla Regione Marche" avente ad oggetto la legge regionale 5 luglio 2023, n. 10, Esercizio dell'attività oleoturistica nelle Marche, artt. 9, 11, 12).

Sul punto la Regione non ha controdedotto ma avendo rilevato la medesima criticità con riferimento a diversi interventi normativi per cui sembrava mancare tale valutazione, ha genericamente affermato che le norme previste qualora attribuiscano alle amministrazioni locali specifiche attività sanzionatorie le stesse devono essere assicurate con le risorse già disponibili e quindi a invarianza della spesa. Tale affermazione non consente il superamento del rilievo e pertanto il Collegio osserva che la mancata valutazione degli impatti finanziari che una legge regionale può avere sul bilancio di altre pubbliche amministrazioni rappresenta una criticità rilevante integrando una violazione del comma 2 dell'art. 19 della legge 196 del 2009 e ss.mm.ii. che esplicitamente prevede: *"ai sensi dell'articolo 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".*

6.10 Legge regionale n. 10 del 22 luglio 2024 e Legge regionale n. 19 del 11 novembre 2024

La legge n. 10 reca la *"Disciplina del Settore dei Trasporti Pubblici non di Linea e dell'attività di Trasporto di Viaggiatori su Strada"*.

Nel fascicolo legislativo trasmesso a corredo dell'intervento legislativo di cui trattasi è stata trasmessa la nota di Osservazioni del Ministero del Turismo prot. 0085121/24 del 02/09/24 in cui, pur riconoscendo che la materia del trasporto pubblico di linea e non di linea, al pari del turismo rientri nella competenza legislativa regionale residuale, restando in capo allo Stato i soli profili della sicurezza della circolazione (Corte cost. 11 gennaio 2019, n. 5) si richiedeva al Governo di impugnare il comma 3 dell'articolo 13, nella sua formulazione originaria, per l'asserita violazione non solo della competenza statale esclusiva dell'117 comma 2 lett. l) Cost., in materia di ordinamento civile, perché la norma in discussione interveniva nel campo dei rapporti inter-privati riservati alla legislazione esclusiva statale, (i.e. negozi giuridici da porre in essere per il reperimento di autoveicoli da immatricolare o per l'assunzione di dipendenti), ma anche per la violazione degli artt. 41,42 Cost., in relazione all'articolo 1321 c.od. civ., dato che si comprimeva irragionevolmente la libertà contrattuale e di organizzazione delle imprese turistico-ricettive della Campania.

Con nota prot. 0017913/u del 12.09.24 il Consiglio regionale si impegnava pertanto a presentare rispettivamente le seguenti proposte di modifiche, intervenute con la legge regionale n.19 del 11 novembre 2024:

- Il comma 2 articolo 1, comma aggiunto dall' articolo 1, comma 1, lettera a) lg. reg. n. 19/24.
- comma 4 articolo 5, comma sostituito dall' articolo 1, comma 1, lettera b) lg. reg. n. 19/24.
- commi 1 e 2 articolo 13, commi modificati dall' articolo 1, comma 1, lettera c) e lettera d) lg. reg. n. 19/24.
- comma 3 articolo 13, comma soppresso dall' articolo 1, comma 1, lettera e) lg. reg. n. 19/24.

Come riportato nella relazione illustrativa, il disegno di legge stabilisce norme e disposizioni riguardanti il trasporto pubblico non di linea in Campania, con particolare attenzione ai servizi di taxi, noleggio con conducente e noleggio di autobus (artt- 1-5).

L' articolo 6 individua le funzioni amministrative esercitate dalla Regione mentre l' articolo 7 individua le funzioni e le competenze delle Città Metropolitane e delle Province. Vengono inoltre definite le funzioni dei Comuni (art. 8), che esercitano tutte le funzioni amministrative relative ai servizi di trasporto pubblico non di linea di persone, prevedendo che ogni Ente comunale si doti di un apposito regolamento in materia. Viene prevista, per ciascun ambito comunale, l' istituzione di una commissione consultiva sulle problematiche inerenti all' esercizio del servizio pubblico di trasporto non di linea (comma 5 art. 8) alla quale è affidato il compito di assicurare l' applicazione del regolamento garantendo la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative e delle associazioni di utenti. L' articolo 9 i servizi di collegamento con le stazioni, aeroporti e porto, mentre l' articolo 10 riguarda le forme giuridiche di esercizio dei servizi di trasporto pubblico non di linea e l' articolo 11 la sostituzione alla guida per l' esercizio del taxi e le turnazioni integrative. L' articolo 12 disciplina le integrazioni dell' esercizio di trasporti pubblici locali e l' articolo 13 il Trasporto Categorie particolari. L' articolo 14 dispone l' istituzione del registro regionale delle imprese esercenti l' attività di trasporto non di linea e ne definisce il contenuto, le modalità di tenuta e di aggiornamento (art. 15). L' articolo 16 istituisce le Commissioni di esame, mentre nell' art. 17 rubricato "Ruolo dei conducenti dei veicoli o natanti adibiti a servizi pubblici non di linea" si prevede che la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, competente per territorio, gestisca il ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti a servizi pubblici non di linea. Vengono poi definiti i requisiti per iscriversi nel ruolo art. 18) e la Revisione del ruolo (art. 19).

Gli articoli 20 e 21 disciplinano le Sanzioni per inosservanza dell' obbligo di prestazione del servizio taxi e le Altre sanzioni amministrative previste nel caso di esercizio abusivo dell'attività di trasporto di terze persone.

Si definiscono poi le attività di noleggio con l'indicazione dei requisiti per l'esercizio dell'attività di noleggio di autobus con conducente. L' articolo 25 istituisce il Registro regionale delle imprese esercenti l'attività di noleggio di autobus con conducente. L' articolo 27 riguarda le Disposizioni concernenti i conducenti. L' articolo 28 rubricato "Separazione del ramo di azienda" dispone in merito alla previsione della separazione contabile per le imprese che svolgono sia l'attività di noleggio con conducente che servizi di trasporto pubblico locale, in cui si dispone il divieto di utilizzazione dei lavoratori dipendenti assunti per l'esercizio del trasporto pubblico locale. L' articolo 30 disciplina le norme di contabilità. L' articolo 31 istituisce la carta dei servizi dell'attività di noleggio di autobus con conducente. Si prevedono le Sanzioni amministrative e pecuniarie, dividendo le infrazioni relative alle disposizioni della presente legge in varie tipologie, in attuazione dell'art. 3, della legge 218/2003. L' articolo 36 rinvia ai provvedimenti della Giunta le disposizioni di attuazione di alcuni articoli della presente legge. L' articolo 37 prevede le Disposizioni transitorie e finali. L'articolo 38 definisce la clausola di invarianza finanziaria. L' articolo 39 dispone l'entrata in vigore.

Per ciò che concerne la legge n. 19, veniva trasmesso il Parere di Giunta sulla proposta Reg. Gen. 397 recante *"Modifiche alla legge regionale 22 luglio 2024, n.10 (Disciplina del settore dei trasporti pubblici non di linea)"* secondo cui il disegno di legge prevede modifiche alla legge regionale n. del 22.07.2024 che disciplina il trasporto pubblico non di linea, nel quale viene rappresentato per la parte finanziaria che in riferimento alla legge in esame *"Trattandosi di norma adeguativa a rilievi mossi dall'Ufficio Legislativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e meramente esplicativa si condivide la natura ordinamentale della norma stessa"*.

Alla luce delle precisazioni fornite, la relazione finanziaria della legge regionale n. 19/24 in esame dà atto della coerenza della proposta normativa che dispone la neutralità finanziaria del provvedimento in esame dal carattere meramente ordinamentale.

Con nota istruttoria si rilevava, invece, come dalla lettura degli artt. 20, 21, 27, 32, 33, 34 e 35, della legge regionale n. 10, emergesse il rischio che l'asserita invarianza celasse, invero, la presenza di oneri indiretti non ponderati e relativi a nuove funzioni attribuite ad altre amministrazioni pubbliche. Si richiedeva, quindi, di trasmettere la relazione tecnico-finanziaria dimostrativa della correttezza del procedimento di quantificazione dell'onere previsto sul bilancio regionale, corredata da un'adeguata istruttoria tesa a quantificare, in modo attendibile, l'onere finanziario conseguente,

utilizzando a tal fine le metodologie di copertura previste dall'art. 17 della l. n. 196 del 2009 (cfr. art. 19, comma 2, l. n. 196 del 2009), ovvero, a dar conto della irrilevanza, sul piano finanziario, di dette innovazioni.

La lettura delle relazioni a riscontro degli incumbenti istruttori, unitamente alla documentazione trasmessa a supporto, non è sufficiente a dirimere ogni dubbio in ordine al rispetto del principio di copertura da parte dei provvedimenti normativi approvati, limitandosi, in maniera stringata, a precisare che l'attuazione della legge non comporta oneri per il bilancio finanziario della Regione Campania.

Con nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie PG/2025/0278810 prot. Cdc 3438 del 5 giugno 2025, l'Amministrazione regionale ha precisato che ai fini attuativi, gli artt. 6 e 36 della legge regionale prevedono che la Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, definisce con propri provvedimenti le linee di indirizzo per l'istituzione dei bacini territoriali (bacini di traffico comprensoriali costituiti da stazioni, porti e aeroporti operanti in Campania e aperti al traffico civile); i criteri cui devono attenersi i Comuni per calcolare il fabbisogno locale dei servizi di taxi e di noleggio con conducente e per stabilire il numero dei veicoli e dei natanti necessari per l'espletamento dei servizi stessi; la modalità di iscrizione, di gestione, aggiornamento e tenuta, nonché le modalità di accesso al registro regionale delle imprese esercenti i servizi di trasporto pubblico non di linea.

Viene, quindi, evidenziato che il testo originario del menzionato art. 36 fissava in centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il termine entro il quale la Giunta avrebbe dovuto emanare i citati provvedimenti. L'art. 41 comma 1, lett. b della legge regionale 30 dicembre 2024, n. 25 ha modificato il comma 1 del richiamato art. 36, fissando in dodici mesi dall'entrata in vigore della legge regionale l'originario termine di centoventi giorni (22 luglio 2025). Il successivo art. 37, novellato dall'art. 41 della legge regionale n. 25/2024, ha altresì stabilito che i Comuni adottano o adeguano i propri regolamenti alle disposizioni della citata legge entro il termine di sei mesi decorrenti dall'approvazione, da parte della Giunta regionale, di quanto previsto al richiamato art. 36 comma 1 e che fino all'adozione dei provvedimenti attuativi restano efficaci le disposizioni vigenti, adottate con delibera di Giunta regionale 474/2001.

L'Amministrazione regionale ha così rappresentato che ai fini della attuazione delle disposizioni normative, la Direzione Generale ha chiesto supporto tecnico alla Agenzia campana per la Mobilità, le Infrastrutture e le Reti (ACaMIR), in ragione dei compiti istituzionalmente ad essa attribuiti e delle competenze possedute in materia trasportistica, per la redazione dei seguenti documenti da sottoporre all'approvazione giuntale:

- linee di indirizzo per la definizione dei bacini di traffico comprensoriale (di stazioni, porti e aeroporti operanti in Campania aperti al traffico civile) per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea (art. 9 della L.R. n. 10/2024);
- criteri cui devono attenersi i Comuni per calcolare il fabbisogno locale dei servizi di taxi e di noleggio con conducente e per stabilire il numero dei veicoli e dei natanti necessari per l'espletamento dei servizi stessi (artt. 6 e 36, lett. b) della L.R. n. 10/2014);
- schema tipo della Carta dei servizi dell'attività di noleggio autobus con conducente (art. 31 della L.R. n. 10/2024).

Con particolare riferimento alla disposizione dell'art. 30, la Sezione richiedeva la trasmissione della relazione tecnica dimostrativa dell'invarianza dell'operazione che impone alle società che svolgono sia servizi di trasporto pubblico locale che attività di noleggio con conducente di adottare una contabilità separata tra l'attività di noleggio e quella di trasporto pubblico locale *"al fine di consentire che i sussidi ricevuti per l'attività relativa al trasporto pubblico locale possano essere utilizzati esclusivamente nell'ambito dei servizi per i quali sono stati erogati"* nel rispetto del Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada.

Anche su questo punto l'Amministrazione ha segnalato che la Regione riconosce esclusivamente il corrispettivo destinato alla copertura dei costi di esercizio dei servizi ricadenti nel contratto, nei limiti di quanto strettamente indispensabile per garantire l'equilibrio finanziario del rapporto, al fine di garantire la trasparenza e la correttezza nella compensazione finanziaria del servizio TPL (che è la finalità della contabilità separata) e di impedire l'eventuale riconoscimento di costi riferiti ad altra attività. In tal senso, il corrispettivo dei contratti "ponte" attualmente vigenti per i servizi minimi del TPL su gomma, derivando dai contratti storici a seguito del conferimento delle funzioni statali in materia di trasporto pubblico locale alle Regioni (L. n. 59/1997), è rappresentato da un contributo di esercizio, determinato per coprire la differenza tra costo standardizzato dei servizi e ricavi da traffico. Tale attività è in linea con le previsioni di cui al Regolamento (CE) 1370/2007 in quanto consente di escludere il rischio di sovracompensazioni ed aiuti non ammissibili.

In riscontro la Regione si è limitata a fornire aggiornamenti sullo stato della procedura, rappresentando che all'esito di un complesso iter, è stata aggiudicata la gara ad evidenza pubblica di rilevanza comunitaria per l'affidamento dei servizi TPL, suddivisa in 4 lotti, corrispondenti ai Bacini territoriali provinciali e che, pertanto, risulta imminente la sottoscrizione dei nuovi contratti di servizio con gli aggiudicatari della procedura de quo, che prevedono il meccanismo della

contabilità regolatoria afferente ai soli costi e ricavi del TPL, sulla base dei relativi PEF e Conti economici consuntivi.

Quanto alla quantificazione degli oneri ed ai parametri impiegati per la definizione dell' invarianza della spesa, l'esame della relazione finanziaria, trasmessa unitamente al fascicolo dell'iter legislativo, non fornisce alcuna indicazione dei criteri di calcolo impiegati, precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse previste a copertura, con particolare riferimento alle disposizioni che nel regolamentare un complesso meccanismo sanzonatorio, appaiono celare la presenza di oneri indiretti non ponderati e relativi a nuove funzioni attribuite ad altre amministrazioni pubbliche, posto che è solo nell'ipotesi di piena simmetria tra la posta di entrata e quella di spesa che l'onere può ritenersi munito di una sufficiente, non arbitraria e sicura copertura.

Nella relazione tecnico normativa allegata alla proposta di legge n. 10 è indicato che *“La proposta in oggetto non ha effetti finanziari diretti sul bilancio regionale, poiché le funzioni amministrative di autorizzazione che con essa si trasferiscono alle Amministrazioni comunali, competenti al rilascio della licenza dei taxi e quelli di noleggio conducente e di autobus con conducente.*

Per quanto concerne invece la tenuta del registro regionale delle imprese esercenti, le funzioni ad essa relative saranno svolte in via ordinaria dall'ufficio regionale competente in materia di servizi di trasporto pubblico locale.

Il Collegio rileva l'assenza di una chiara indicazione dei criteri di stima e della metodologia impiegata precludendo ogni valutazione in merito all'adeguatezza delle risorse previste a copertura.

La neutralità finanziaria deve emergere da dati credibili, argomentati e verificabili, idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR) e non risolversi in una dichiarazione apodittica connotata di sostanziale genericità al punto da assurgere a mera clausola di stile (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 132/2014 e n. 227/2019).

Non si ritengono esaustive le precisazioni sopra riportate. Invero, la piana lettura dell'articolo normativo mostra come non siano stati adeguatamente considerati gli oneri finanziari “indiretti” gravanti cioè anche sul bilancio di altre pubbliche amministrazioni, con ciò integrando una rilevante criticità rispetto al dettato del comma 2 dell'art. 19 della legge 196 del 2009 e ss.mm.ii. che esplicitamente prevede: “ai sensi dell'articolo 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 merito la Regione ha argomentato che "sono stati approvati nel corso della seduta del Consiglio regionale dell'8 luglio u.s, alcuni emendamenti proposti alla legge regionale n. 10/2024 (RG n. 455), che modificano l'art. 9, comma 3 lett. d), l'art. 21, l'art. 27, il comma 7 dell'art. 32 e il comma 2 dell'art. 38, con la previsione espressa che i proventi derivanti dalla irrogazione delle sanzioni pecuniarie sono introitati dai Comuni nei cui territori sono state commesse le violazioni, di modo che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative previste dagli articoli 9, 11, 20, 21, 27, 28, 32, 34 e 35 della legge regionale n. 10/2024 non costituiscono nuove o maggiori entrate per il bilancio regionale e sono introitate dagli enti individuati nei medesimi articoli". Il Collegio prende atto delle precisazioni fornite dalla Regione e si riserva nel prossimo ciclo di controllo l'esame della disposizione sopravvenuta nel 2025.

In riferimento al principio di copertura, quanto poi alle precisazioni argomentate in merito al procedimento prescritto dall' art. 36 comma 1 lett. b) secondo cui spetterebbe alla Giunta – v. art. 38 - disciplinare con un regolamento di attuazione, tra gli altri, *"i criteri cui devono attenersi i Comuni per calcolare il fabbisogno locale dei servizi di taxi e di noleggio con conducente e per stabilire il numero dei veicoli e dei natanti necessari per l' espletamento dei servizi stessi"*, **non si ritengono esaustive le precisazioni sopra riportate. Nel riportarsi al quadro normativo descritto dalla scheda di Analisi Tecnico Normativa, occorre rilevare ancora una volta le potenziali criticità collegate alla tecnica del rinvio della quantificazione dell'onere a un successivo provvedimento della Giunta (con particolare riferimento al fenomeno della delegificazione della determinazione dell'onere, in cui il rapporto tra il potere legislativo e il potere esecutivo viene capovolto** (sentenze n. 57 e 109 del 2023): *"In Italia i servizi di trasporto pubblico non di linea sono regolamentati dalla legge quadro nazionale (Legge 15 gennaio 1992, n. 21) che distingue fra servizio taxi e servizio di noleggio con conducente, La legge quadro fissa le linee guida fondamentali e, insieme al D. Lgs. 19 novembre 1997, n. 422 (c.d. decreto Burlando), delinea gli ambiti di competenza delle normative regionali e comunali, cui spetta la regolamentazione concreta del servizio dal punto di vista economico e qualitativo. La riforma costituzionale del Titolo V, tuttavia, ha inserito il trasporto tra le materie per cui le Regioni possono prevedere una propria disciplina esclusiva, di fatto assegnando a queste il potere di disciplinare in deroga alla legge quadro nazionale. Nonostante ciò, il quadro normativo si è mantenuto sostanzialmente inalterato in tutte le Regioni fino all' approvazione del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella Legge 4 agosto 2006, n. 248 il cosiddetto decreto Bersani"*.

Sotto un diverso profilo, si ricorda che il Giudice delle Leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure

urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»; stabilendo che: *“la disposizione censurata, «pur in linea con quanto già stabilito dalla legge n. 21/1992 [legge 15 gennaio 1992, n. 21] “Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea”, eccede dalle competenze regionali». La legge quadro statale da ultimo richiamata, «risalendo al 1992, appare inadeguata rispetto alle nuove possibilità di mobilità offerte dalle innovazioni tecnologiche e ulteriormente possibili in futuro»: segnatamente, i trasporti con tricicli elettroassistiti, diffusi nei centri storici; il car sharing («servizio che utilizza tecnologie satellitari e smartphone per effettuare la chiamata che rende disponibile il veicolo e per calcolare il corrispettivo dovuto»); il «c.d. servizio Uber» («servizio di trasporto attivo dal 2013 in Italia, a Roma e a Milano, che consente di prenotare un servizio alternativo al taxi, riservando l'automobile con autista tramite un sms o un applet, attivata da uno smartphone e con le stesse modalità di pattuire preventivamente il corrispettivo»).* La censurata normativa piemontese vieterebbe l'offerta di questi servizi innovativi sul territorio regionale, senza che neppure «sia possibile da parte dello Stato, della regione o degli enti locali una qualsiasi forma di disciplina» degli stessi servizi e di eventuali loro requisiti. Così facendo, la legge eccederebbe dalla competenza regionale in materia di «trasporto locale», la quale riguarderebbe le modalità amministrative e tecniche dell'offerta dei servizi di trasporto, per invadere la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»: sarebbe posta una barriera all'ingresso delle descritte offerte innovative nel «mercato dei servizi locali di trasporto non di linea su strada», incidendosi così sullo sviluppo attuale e futuro di tale mercato e, dunque, sulla concorrenza nell'ambito dello stesso. Da ciò deriverebbe la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.” (Cfr. Corte cost. sentenza n. 256/2016).

6.11 Legge regionale n. 12 del 22 luglio 2024

La legge n. 12 recante *“Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale”* introduce, in un'unica disposizione (art.1) la possibilità, a favore dei comuni capoluogo, di procedere all'affidamento in house, per tutti i servizi afferenti il lotto urbano di competenza, come previsto dall'articolo 5 del Regolamento (CE) 23/10/2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia che, tra le modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale prevede la facoltà delle autorità competenti a livello locale di fornire esse stesse i sopracitati servizi di trasporto pubblico tramite l'aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico ad un soggetto giuridicamente distinto, su cui l'autorità competente a livello locale, o, nel caso di gruppi di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

Quanto alla quantificazione degli oneri e alla conseguenziale copertura finanziaria, viene apposta una clausola di invarianza finanziaria secondo cui: *“All'attuazione della legge si provvede senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio regionale”* (art. 3).

Con la nota istruttoria anche con riferimento a tale legge si è chiesto di riferire in merito all'effettiva invarianza della spesa, trasmettendo a supporto la relazione finanziaria da cui emergesse la concreta ponderazione dell'assenza di oneri diretti ed indiretti nascenti dal provvedimento legislativo in esame.

A riscontro degli incombenti istruttori, la Regione ha fatto presente che il disegno di legge, è connotato da invarianza finanziaria a carico del bilancio regionale e a supporto ha trasmesso la proposta di legge munita di relazione tecnico finanziaria, la scheda AIR, la scheda ATN e gli Emendamenti in aula comprensivi del Parere della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie di cui alla nota prot. PG/2024/0256569 del 23/05/2024, reso ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale n. 37/2017 e dagli articoli 13 e 14 del regolamento regionale n. 5/2018 (Regolamento di contabilità regionale).

La scheda di Analisi Tecnico Normativa chiarisce che la Regione è designata quale Ente di governo del bacino unico regionale ottimale del Trasporto pubblico locale (TPL).

Non si comprendono, invece, le indicazioni ivi riferite in ordine alla portata abrogativa dell'intervento in esame, secondo cui "La presente legge sostituisce la legge regionale 28 novembre 2000 n. 15, la cui applicazione cessa dalla data di entrata in vigore della medesima", frutto di un presumibile refuso dato che la surriferita legge è a tutt'oggi vigente, né risulta essere stata in alcuna parte recisa o integrata dall'intervento legislativo in esame.

La Scheda di Analisi dell'Impatto della Regolamentazione, sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale, precisa che l'articolo 61 della legge n. 99/2009 ha attenuato il principio dell'obbligo di affidamento dei servizi con procedure concorsuali, stabilito originariamente dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 422/1997, attraverso la facoltà, concessa alle autorità competenti, di aggiudicare direttamente i contratti di servizio, anche in deroga alla disciplina di settore, attraverso un richiamo alle specifiche previsioni del regolamento (CE) n. 1370/2007. Si rappresenta che nel 2016, è intervenuto in materia lo schema di decreto legislativo contenente il testo unico sui servizi pubblici locali di interesse generale, poi non emanato e le cui disposizioni sono in parte confluite in provvedimenti successivi.

Ad ogni modo sono stati trasmessi due Emendamenti in Aula alla proposta Reg. Gen. N. 366, entrambi corredati di una relazione illustrativa e finanziaria confermativa della neutralità finanziaria degli interventi normativi proposti, secondo cui si prevedeva la modifica del comma 89 dell'art. 1 della lg. Reg. n. 5/2013 con l'integrazione, confluita nel testo definitivo, al secondo alinea del comma 89 del seguente inciso: *"dopo le parole TPL, le parole "mediante procedure ad evidenza pubblica" sono sostituite dalle seguenti "ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento (CE) 23 ottobre 2007, n. 1370*

(Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70)”; non si rinviene nel testo definitivo la proposta del secondo Emendamento in Aula dell’ inserimento di un ulteriore comma 89 quater all’ articolo 1 della Lg. Reg. n. 5/2013.

Al riguardo si rimarca che al TPL si applicano, oltre alla normativa europea di settore, le disposizioni di cui agli articoli 14, commi 2 e 3, e 17 del d.lgs. n. 201/2022, che impongono, rispettivamente l’obbligo di specifica relazione sulla forma di affidamento scelta, di motivazione qualificata in caso di affidamento in house e di adozione e allegazione del PEF.

Ad ogni modo, dall’esame del fascicolo legislativo, è stato possibile appurare la presenza di una relazione finanziaria integrativa, intervenuta in occasione dell’esame della proposta di legge Reg. Gen. 366 da parte della Commissione permanente di bilancio (rif. nota prot. n. 31/TVC/SP del 22 maggio 2024), in cui viene precisato che “Ad integrazione della relazione finanziaria della proposta di legge "Disposizioni in materia di Trasporto Pubblico Locale Reg. Gen. N. 366 si specifica che la stessa, approvata all’ unanimità dalla IV Commissione Urbanistica, Lavori Pubblici, Trasporti nella seduta del 16 maggio 2024, mira a garantire ai Comuni capoluogo di Provincia l’ attribuzione delle funzioni di autorità competente per il territorio afferente il relativo lotto e per tanto definisce modifiche ordinamentali ad invarianza di spesa”.

Il Parere della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie di cui alla nota prot. PG/2024/0256569 del 23/05/2024 introduce parimenti una motivazione rafforzata, in ordine alla dichiarata neutralità dell’intervento in esame, secondo cui: “La proposta ha lo scopo di apportare una serie di modifiche alla legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 in materia di Trasporto Pubblico Locale. Tali modifiche, finalizzate a garantire completa aderenza alle disposizioni previste all’art. 5 del Regolamento (CE) 1370/2005 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, mirano a garantire ai Comuni capoluogo di Provincia l’attribuzione delle funzioni di autorità competente per il territorio afferente il relativo lotto. Coerentemente a quanto dichiarato all’articolo 2 (Clausola di invarianza finanziaria) ed esplicitato nella Relazione Tecnico Finanziaria, trattandosi di modifiche ordinamentali, non sembrano apportare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Le stesse, infatti, erano già state inserite e valutate nell’ambito degli emendamenti al RG 362 recante “Disposizioni di adeguamento normativo””.

Pur prendendo atto delle precisazioni sopra riportate, si osserva anche in questa occasione che la neutralità finanziaria non può essere affidata ad una generica affermazione di assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, tenuto che, in assenza di ulteriori dati utili a comprovare la predetta invarianza che non possono essere desunti dalla relazione finanziaria trasmessa dalla

Regione, appare limitarsi a ribadire il contenuto dispositivo dell'art. 2) della legge in esame, risolvendosi in una mera affermazione tautologica o clausola di stile.

L'assenza di nuovi e/o maggiori oneri non può scaturire o presumersi dal fatto che nella legge manchi ogni indicazione della copertura, cioè dei mezzi per fare fronte alla nuova o maggiore spesa e ciò in quanto la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto della stessa (Corte cost. n. 4/2014 e n. 224/2014).

6.12 Legge regionale n. 13 del 25 luglio 2024

In riferimento alla legge n. 13, avente ad oggetto le *“Disposizioni di adeguamento normativo”*, la nota istruttoria rilevava come il principio di copertura non apparisse pienamente compatibile con gli artt. 81 Cost. e 17 della l. n. 196 del 2009, risultando trascurati i potenziali profili di onerosità delle correlate disposizioni normative, posto che l'onere motivazionale assume carattere particolarmente rilevante, laddove l'intervento legislativo appaia, come in questo caso, in un ordito normativo complesso.

La lettura della relazione illustrativa trasmessa a riscontro degli incumbenti istruttori, pone in evidenza che il disegno di legge, diretto a realizzare interventi di adeguamento di disposizioni normative, si componeva nella sua formulazione originaria di 8 articoli, a fronte del testo definitivamente approvato rivolto a modificare in ben 38 articoli; un ordito normativo complesso, relativamente ai quali la relazione tecnico-finanziaria allegata, stabiliva, per ognuno di essi, l'invarianza finanziaria con una motivazione più ampia.

“L'articolo 1 modifica il comma 9 dell'articolo 2 della legge regionale 29 dicembre 2020, n. 38 al fine di armonizzarne i contenuti con la disciplina regionale dell'inventario del patrimonio culturale immateriale campano previsto dall'articolo 10 della legge regionale n. 38/2017, valorizzando in tale ambito riti, feste popolari e manifestazioni di significativo carattere identitario. Tale disposizione, in ragione della sua portata ordinamentale, non produce oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 2 reca modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 12 rinviando ad un regolamento di attuazione la definizione dei requisiti per il riconoscimento della rilevanza regionale dei musei regionali. Il Comitato regionale per i musei, già previsto dall'articolo 15 della legge, inoltre è sostituito dalla Commissione tecnica regionale per i musei, di cui sono definiti composizione, durata in carica e funzioni. La partecipazione alla Commissione non dà titolo alla corresponsione di compensi, gettoni di presenza, indennità o altri emolumenti comunque denominati. La disposizione pertanto non produce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 3 - divenuto art. 7 a seguito dell'approvazione degli emendamenti - modifica la legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 rafforzando gli strumenti di monitoraggio degli interventi in materia di servizi sociali e ridefinendo le modalità di esercizio del potere sostitutivo. Anche tale disposizione, in ragione della sua portata regolatoria, non produce oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 4 - divenuto art. 11 a seguito dell'approvazione degli emendamenti - modifica la legge regionale 22 maggio 2017, n. 12 definendo funzioni e compiti delle Province e della Città Metropolitana di Napoli in materia di pianificazione di protezione civile e inserendo una disposizione relativa alla Consulta regionale del volontariato organizzato di protezione civile, la cui partecipazione è a titolo gratuito.

La disposizione pertanto non produce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 5 - divenuto art. 13 a seguito dell'approvazione degli emendamenti - sopprime nel comma 5 dell'articolo 19 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1) le parole *"e versati per il tramite dell'amministrazione regionale"*. La disposizione di carattere ordinamentale non produce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

L'articolo 6 - divenuto art. 15 a seguito dell'approvazione degli emendamenti -modifica l'articolo 47, comma 2, della legge regionale 29 dicembre 2022, n. 18, relativo a disposizioni in materia di mutui contratti da enti locali, e rimette nei termini i Comuni che, per difficoltà amministrative e gestionali, non siano stati in grado di fruire al 31 dicembre 2023 della deroga già concessa. Tale disposizione non comporta ulteriori oneri a carico del bilancio regionale trattandosi di contributi già erogati e non determina minori entrate, atteso che l'eventuale restituzione di contributi non utilizzati non risulta ancora iscritta al bilancio regionale dall' intervento normativo, dunque, non derivano nuovi e maggior oneri a carico del bilancio regionale, come prevede l'articolo 7 che reca la clausola di invarianza finanziaria".

La II Commissione Consiliare Permanente, riunitasi nella seduta del 23 maggio 2024, con nota prot. 0011139/u del 10/06/2024, nel procedere all'esame del provvedimento indicato, a maggioranza, ha licenziato, con parere favorevole, un testo che appare composto di 27 articoli, come emendato.

Dalla documentazione trasmessa in sede di riscontro e, in particolare, dalla lettura delle relazioni finanziarie come riformulate a seguito dei plurimi emendamenti della Commissione bilancio, tuttavia, emerge un testo composto da 38 articoli e la mancanza di elementi utili a comprovare l'effettiva assenza di oneri a carico delle pubbliche finanze del testo definitivamente approvato con particolare riferimento alle norme successivamente aggiunte con i diversi emendamenti approvati.

Pertanto, la scheda ATN trasmessa a corredo del fascicolo legislativo appare genericamente riportare che l'intervento normativo non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale

“coerentemente con la natura ordinamentale del disegno di legge”, sebbene la legge preveda degli atti attuativi per la definizione dei requisiti di riconoscimento dei musei a rilevanza regionale, nonché delle modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione tecnica consultiva (art. 2) e la previsione di una disciplina a carico della Giunta sulla costituzione della Consulta regionale del volontariato di protezione civile, le modalità di nomina dei suoi membri, la durata in carica degli stessi e le modalità di funzionamento della Consulta stessa.

Come già *supra* osservato per le Leggi n. 1 e n. 2 del 2024, in sede di riscontro la Direzione Generale per le Risorse Finanziarie ha argomentato che con la legge regionale 25 luglio 2024, n. 13 sono state modificate le predette disposizioni imputando correttamente a carico dell’esercizio 2024 la copertura finanziaria delle leggi regionali di riconoscimento di debiti fuori bilancio erroneamente riferite all’esercizio 2023.

L’ articolo 28 ha sostituito l’articolo 10 della legge regionale 15 maggio 2024, n. 7 (Esercizio delle attività enoturistiche sul territorio della Regione Campania) in riferimento alla normativa recante la disciplina sull’Osservatorio regionale sull’Enoturismo della Regione Campania, chiarendo che *“la partecipazione ai lavori dell’Osservatorio è a titolo gratuito e non comporta indennità aggiuntive o rimborsi spese”*, recependo il parere della Direzione generale per le risorse finanziarie sulla proposta di legge rg.247.

L’articolo 29 ha parimenti modificato il comma 1 dell’articolo 8 della legge regionale 15 maggio 2024, n. 9 (Disciplina dell’Oleoturismo in Regione Campania), in riferimento alla normativa recante la disciplina sull’Osservatorio regionale sull’Oleoturismo della Regione Campania stabilendo che l’espletamento delle funzioni dovesse avvenire senza ulteriori oneri. A tal riguardo si segnala che la relazione descrittiva e tecnico finanziaria relativa all’Emendamento Reg. Gen. N. 362, in cui si attesta che la partecipazione ai lavori è a titolo gratuito e non comporta indennità aggiuntive o rimborsi di spesa, impegnando l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale *“a garantire il massimo supporto organizzativo per l’espletamento delle funzioni e dei compiti senza ulteriori oneri a carico del bilancio del Consiglio”*.

Per quanto attiene al profilo della quantificazione, la relazione finanziaria trasmessa non appare soddisfare le esigenze di chiarezza nella individuazione dei parametri per la definizione degli oneri finanziari derivanti dall’articolato normativo nella sua stesura definitiva.

Infatti, la relazione tecnico – finanziaria iniziale ha avuto ad oggetto solo gli 8 articoli che componevano la legge nella sua versione originaria, mentre la seconda Commissione ha reso un parere favorevole su 27 articoli, sebbene la legge nella sua versione definitiva sia composta da 38 articoli. A tal riguardo il Collegio rileva che la relazione di accompagnamento deve essere resa sul testo definitivamente approvato, al fine di verificare l’effettiva attendibilità e correttezza della quantificazione degli oneri che possono discendere dall’intero articolato normativo.

Il Collegio osserva, peraltro che con la legge in argomento, la Regione ha proceduto alla corretta reimputazione delle spese di cui alle leggi regionali n. 1/2024 e 2/2024, in applicazione del principio di esigibilità, ma senza effettuare una specifica quantificazione degli oneri.

Anche in tal caso la neutralità finanziaria è affidata ad una generica affermazione di assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio, né ulteriori dati utili a comprovare la predetta invarianza possono essere desunti dalle plurime relazioni finanziarie di accompagnamento dei singoli emendamenti in aula, riportate in modo disorganico nel fascicolo legislativo trasmesso dalla Regione in sede di riscontro istruttorio, che si limitano a ribadire il contenuto dispositivo dell’art. 37, risolvendosi in una mera affermazione tautologica.

6.13 Legge regionale n. 14 del 12 settembre 2024

La legge n. 14 riconosce la legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., già oggetto di deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del 06 maggio 2024, n. 223. La fattispecie debitoria deriva dalla sentenza n. 11397/2022 pubblicata il 22/12/2022 RG n. 13833/2015 Repert. N. 16081/2022 del 22/12/2022, emessa dal Tribunale di Napoli - X sezione civile, passata in giudicato, con la quale la Regione Campania è stata condannata al pagamento della somma complessiva di euro 54.095,90, onde evitare ulteriori aggravii di spesa a carico del Consiglio Regionale (cfr. proposta di Delibera dell’ 11 marzo 2024).

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabile
L.R. n. 14/24	Oneri espressi SI/NO	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
2024								
L.R. n. 14/2024	SI	€ 54.095,90				€ 54.095,90		
Art. 2	SI	€ 50.298,10				€ 50.298,10		
Spese legali di soccombenza		€ 3.797,80				€ 3.797,80		
Totale		€ 54.095,90				€ 54.095,90		
2025								
ART. 2	NO							
2026								
ART. 2	NO							
Totale triennio 24/26		€ 54.095,90				€ 54.095,90		

In sede istruttoria si è chiesto di fornire ulteriori informazioni in merito ai mezzi di copertura impiegati in quanto l'impiego di risorse, pari a complessivi euro 54.095,90, già disponibili nel bilancio di competenza (v. art. 4 "Missione 1, Programma 3, Titolo 1, macroaggregato 110 e Missione 1, Programma 11, Titolo 1, macroaggregato 103) sembrava stridere con la natura "imprevedibile" ed *extra* bilancio della spesa in esame.

In sede di riscontro, l'Amministrazione regionale ha rappresentato che i mezzi di copertura sono stati assicurati dalla variazione di bilancio disposta con la proposta di riconoscimento approvata dall'Ufficio di Presidenza con delibera n.223 del 6 maggio 2024, per l'importo complessivo pari ad euro 54.095, 90, mediante *"prelievo dai fondi di riserva. Pertanto, l'utilizzo di tale copertura dimostra, oggettivamente, che la spesa non trova copertura del bilancio 2024-2026, esercizio 2024, come erroneamente riportato nel testo normativo"*.

E' evidente pertanto la discrasia tra la lettera dell'art. 2 che affida la copertura a risorse già presenti in bilancio e la concreta copertura rinvenuta attraverso una successiva variazione di bilancio, che avrebbe dovuto evidentemente portare alla modifica dell'art. 2 del testo di legge, come peraltro riconosciuto dal Consiglio regionale nella nota acquisita al prot. Cdc n. 4273 del 16.07.2025.

Il Consiglio regionale ha anche condiviso la fondatezza del rilievo già evidenziato in sede istruttoria in relazione all'impropria presenza della generica locuzione "fondo di riserva" in quanto introduce elementi di ambiguità nella individuazione delle fonti di copertura, in contrasto con le esigenze di trasparenza connesse all'impiego delle risorse pubbliche.

6.14 Legge regionale n. 15 del 12 settembre 2024

La legge n. 15 ha ad oggetto il riconoscimento di debito fuori bilancio, derivante da Ordinanza - Ingiunzione di pagamento da parte della Provincia di Salerno, secondo quanto disposto dall' articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e ss.mm.ii. già oggetto di deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del 06 maggio 2024, n.223. La relazione finanziaria, emendata a seguito dell'esame in Commissione della proposta Reg. Gen. 377, va ad indicare che le risorse finanziarie impiegate a copertura ricadono sul bilancio 2024-2026 del Consiglio regionale.

Con la nota di riscontro agli incombenti istruttori, la Regione ha fatto presente che i mezzi di copertura sono stati assicurati dalla variazione di bilancio disposta con la proposta di

riconoscimento approvata dall'Ufficio di Presidenza con delibera n. 235 del 19 giugno 2024, per l'importo complessivo pari ad euro 17.965,62, mediante "prelievo dai fondi di riserva".

Invero, correttamente, la lettera dell'art. 2 della legge in esame, quanto alla competenza, indica che si è provveduto alla copertura mediante il prelievo della somma di euro 17.965,62 dalla Missione 20, Programma 3 Titolo 1 Macroaggregato 110 per la competenza "Fondo per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, passività pregresse, transazioni e oneri e rischi da contenzioso".

Con la nota di riscontro del 16 luglio, il Consiglio regionale, ha puntualizzato che il fondo sopra riportato non è direttamente disciplinato dall'art. 25 del Regolamento di Contabilità regionale, 7 giugno 2018, n. 5 in attuazione dell'articolo 10 della legge regionale 5 dicembre 2017, n. 37" ai commi 6 e 7 che regola la disciplina contabile per la Giunta regionale.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura			Oneri non coperti	Non verificabili e
L.R. n. 15/24	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio		
	SI/NO							
2024								
LR n.15/24	SI	€ 17.965,12	€ 17.965,12					
Art. 2	SI	€ 17.965,12	€ 17.965,12					
Totale		€ 17.965,12	€ 17.965,12					
2025								
Art. 2	NO							
2026								
Art. 2	NO							
Totale triennio 24/26		€ 17.965,12	€ 17.965,12					

Tabella n. 9 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 15/2024 – Elaborazione SRC per la Campania

Con la nota istruttoria più volte richiamata si è invitato altresì la Regione a "*relazionare sull'impiego della modalità "semplificata" del riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi con indicazione delle D.G.R. recanti proposte di legge di riconoscimento "per silenzio" di debiti fuori bilancio ex art. 73 comma 1 e 4 del D.lgs. 118/2011 e i pareri del Collegio dei revisori*". Si è chiesto, inoltre di riferire "*sull'intervenuta approvazione di un atto regolamentare contenente le indicazioni puntuali cui i consiglieri proponenti debbano attenersi per la valutazione dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura, in esecuzione degli intenti dichiarati in occasione dell'istruttoria condotta lo scorso anno sulla copertura delle leggi di spesa pubblicate nel 2023*".

Quanto al primo profilo, la Regione ha riferito l'assenza di riconoscimenti di debiti fuori bilancio per silenzio ex art. 73 comma 1 e 4 del Dlgs 118/11, risultano riconosciuti debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 11-bis della L.R. n. 37/2017 (mediante n. 188 deliberazioni di Giunta) per euro 20.004.057,29 come emerge dalla Relazione sulla gestione 2024.

L'Amministrazione ha, infine, rappresentato di non aver ancora approvato un atto regolamentare contenente le indicazioni cui i consiglieri proponenti debbano attenersi per la valutazione dell'onerosità delle leggi e della relativa copertura, limitandosi a riferire di aver diramato, a favore di tutto il personale, una nota esplicativa circa gli elementi utili per la migliore definizione dei contenuti in materia di copertura e di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di aver organizzato nell'ambito del primo corso di alta formazione del Consiglio regionale della Campania, due seminari aventi ad oggetto la legislazione di bilancio e il rendiconto dei Gruppi consiliari.

6.15 Legge regionale n. 16 del 11 novembre 2024

La legge n. 16 avente ad oggetto *“Disposizioni in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, in recepimento dell'articolo 2, comma 1, lettera f) della legge 2 luglio 2004, n. 165”*, ha modificato la Legge n.165 del 2004, con cui il legislatore ha dato attuazione all' articolo 122, primo comma, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

La disposizione in esame stabilisce che *“non è immediatamente rieleggibile alla carica di Presidente della Giunta regionale chi, allo scadere del secondo mandato, ha già ricoperto ininterrottamente tale carica per due mandati consecutivi. Ai fini dell'applicazione della presente disposizione, il computo dei mandati decorre da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della presente legge”*.

Nella Relazione illustrativa allegata alla proposta di legge viene argomentato che nell'ordinamento regionale, in particolare, le cause di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta e di consigliere regionale sono attualmente disciplinate dalle disposizioni di cui ai commi da 211 a 218 dell'articolo 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014) senza prevedere il divieto di immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto. Con la presente proposta di legge si interviene a legiferare sulle cause di ineleggibilità del Presidente della Giunta regionale da parte del corpo elettorale allo scadere del secondo mandato consecutivo, in recepimento del principio di cui al citato art.2 della Legge n.165/2004, in analogia alla disciplina già introdotta in altre legislazioni regionali, quali legge regionale Veneto 16 gennaio 2012, n. 5, legge regionale Marche 16 dicembre 2004, n. 27, come modificata dalla legge regionale 20

febbraio 2015, n. 5, legge regionale Piemonte 19 luglio 2023, n. 12. L'unico articolo nel quale si sostanzia il presente disegno di legge introduce l'ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale di chi, allo scadere del secondo mandato, abbia già ricoperto tale carica per due mandati consecutivi, prevedendo che il computo dei mandati decorra da quello in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge.

In ordine al principio di copertura, nel fascicolo legislativo trasmesso in sede di riscontro viene inserita la relazione tecnico finanziaria, la quale attesta che la proposta di legge recepisce una disposizione di principio prevista dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 in attuazione dell' art. 122, primo comma della Costituzione, in materia di ineleggibilità, ha natura meramente ordinamentale e pertanto, da essa non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Sennonché, in continuità con i rilievi avanzati nella precedente delibera n. 199/2024/RQ, va posto in evidenza che, come per la legge n. 5, **non è presente nel testo normativo alcuna norma relativa alla disciplina degli effetti finanziari**, posto che anche un'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale va espressa con un'esplicita previsione nell'articolo legislativo e corredata da una relazione tecnica, secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis, dell' art. 17 della legge n. 196/2009.

Al riguardo, va evidenziato che la scheda ATN inserita nel fascicolo legislativo, nel riportarsi alle considerazioni contenute nella relazione tecnico finanziaria sulla natura meramente ordinamentale delle disposizioni in argomento, dichiarava che *“si suggerisce di introdurre nell' articolo 1 una clausola di invarianza finanziaria”*.

Va, ad ogni buon conto, rilevato che la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 64/2025, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 legge n. 16/2024 della Regione Campania per violazione dell'articolo 122, comma 1, Cost., in relazione al parametro interposto dall'articolo 2, comma 1, lettera f, legge n. 165/2004, che stabilisce il divieto del terzo mandato consecutivo per il Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto.

In merito la Regione ha specificato che *“la legge in esame è stata abrogata con l'approvazione della proposta di legge Reg. Gen. n. 455 recante: "Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione", avvenuta nella seduta di Consiglio regionale dell'8 luglio 2025, per la quale è in corso la procedura di promulgazione e successiva pubblicazione.”* Il Collegio prende atto delle intervenute precisazioni.

Con la legge n. 17 vengono apportate sostanziali *“Modifiche alla legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 (Legge elettorale) e alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo)”*,

In particolare, l'art. 1 co. 1 lett. a) viene modificato; l'art. 1 co. 1 lett. b) sopprime il comma 2 dell'art. 6 della l. reg n. 4/2009; l'art. 1 co. 1 lett. c) propone la modifica dell'art. 7 co. 5 della l. reg n. 4/2009; l'art. 1 co. 1 lett. d) aggiunge l'articolo 7 bis e l'art. 1 co. 1 lett. e) ed f) che adeguano l' articolo 9 della l. reg n. 4/2004 ai casi di sospensione del Consigliere regionale di cui al nuovo art. 7 bis; infine l' articolo 2 che disciplina la modifica dell' articolo 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale ed organizzativo) prevedendo casi di ineleggibilità dei Sindaci dei comuni campani e non solo di quelli superiori ai cinquemila abitanti.

Nel corso dell'istruttoria si è chiesto alla Regione di trasmettere la Relazione illustrativa e tecnico-finanziaria, redatta secondo le indicazioni di cui al comma 6-bis dell'art. 17 della legge n. 196/2009, contenenti i dati e gli elementi idonei a comprovare l'ipotesi di invarianza degli oneri complessivi a carico della finanza regionale, con l'indicazione delle risorse eventualmente già disponibili nel bilancio di previsione per l'attuazione delle finalità perseguite.

A tal riguardo, la Regione ha dato riscontro trasmettendo la documentazione mancante, tra cui la relazione finanziaria **nella quale si motiva che le disposizioni hanno natura ordinamentale in quanto vertono in materia di sistema elettorale e di cause di ineleggibilità alla carica di Consigliere regionale (vedasi scheda ATN) e che pertanto non determinano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.**

Con particolare riferimento alla disciplina dell' articolo 7 bis, sulla sospensione della funzione di Consigliere regionale, nel caso in cui l' eletto venga nominato Assessore regionale, oltre che nei casi di adeguamento dell' articolo 9 (Supplenza) ai casi di sospensione del Consigliere regionale di cui all' art. 7 bis, introdotto con la legge in esame, **viene motivato, invece, che le disposizioni si caratterizzano per l' invarianza finanziaria, visto che non introducono nuove funzioni, con la conseguenza che le spese relative alle indennità di carica sono già presenti negli stanziamenti di bilancio.**

Dall'esame della documentazione trasmessa in riscontro agli incombenti istruttori, è emerso anche che, con riferimento alla legge in oggetto, sono state formulate Osservazioni dal Ministero dell'Interno (rif. nota prot. 0021446 del 09/12/2024), seppur non strettamente afferenti al principio di copertura, secondo cui la legge sembrerebbe ad ogni modo violare, per diversi profili, i principi di costituzionalità, di proporzionalità e ragionevolezza.

Con nota del 17 dicembre 2024, in riscontro alle osservazioni espresse dal Ministero dell'Interno – Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari nella nota trasmessa al Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri il 9 dicembre 2024, in ordine agli articoli 1 e 2 della legge regionale indicata in oggetto, il Consiglio regionale ha formulato, a sua volta, plurimi rilievi:

–“in riferimento all’articolo 1, segnatamente alle previsioni contemplate dal comma 1, lett. c), che modificano l’art. 7, co. 5, lett. d), e) e g) della legge regionale 4/2009 e che, in ogni caso, come evidenziato nella predetta nota del Ministero dell’Interno, non contengono profili di illegittimità costituzionale, alla stregua di un’interpretazione logica del dettato normativo di cui al primo periodo della lett. e), co. 5, art. 7, della legge elettorale della Campania, volta a dissipare i dubbi connessi alla non perfetta chiarezza del dato letterale, appare congruo che, nell’espletamento delle operazioni disciplinate da tale disposizione (che recita testualmente: “(l’Ufficio centrale regionale) divide le cifre elettorali regionali di coalizione successivamente per 1,2,3,4... e forma una graduatoria in ordine decrescente dei quozienti così ottenuti”), siano computate anche le cifre elettorali delle liste provinciali i cui rispettivi gruppi abbiano ottenuto, nell’intera Regione, meno del 2,5 per cento dei voti validi, le quali sono escluse dalla ripartizione dei seggi, secondo quanto disposto dalla precedente lettera d);

- per effetto della normativa in argomento, verrebbe a configurarsi una situazione di disparità tra le ineleggibilità di cui alle lett. f), g), h) e l) del comma 212, rimuovibili entro la data di presentazione delle candidature, e l’ineleggibilità di cui alla lett. i), che deve essere rimossa entro un termine diverso e notevolmente anticipato rispetto alla data predetta. In merito a tali perplessità, si osserva che: 1) le richiamate disposizioni appaiono, invero, conformi al dato letterale contenuto nella norma interposta di cui all’art. 2, co. 1, lett. b), della legge 2 luglio 2004 n. 165 (Disposizioni di attuazione dell’articolo 122, primo comma, della Costituzione) (...) risulta vigente nell’ordinamento nazionale una disposizione dal tenore letterale analogo al comma 213-bis dell’art. 1 della L.R. 16/2014, come introdotto dalla L.R. 17/2024, ovvero l’articolo 7 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361”;

- esiste la disponibilità da parte del legislatore regionale a procedere ad una revisione dell’art. 1, co. 212, 213 e 213 bis, L.R. 16/2014, come innovata dalla legge in oggetto, la quale preveda che per i Sindaci dei Comuni con popolazione pari o inferiore a cinquemila abitanti la causa di ineleggibilità possa essere rimossa entro il giorno fissato per la presentazione delle candidature alle elezioni regionali. In alternativa a tale soluzione, il legislatore regionale manifesta la piena e assoluta disponibilità a superare le criticità in parola, riducendo il previsto termine di 90 giorni per le dimissioni dei Sindaci a 70 giorni”.

Al riguardo la Regione ha precisato che il legislatore con legge regionale n. 6 del 29 maggio 2025 ha ulteriormente modificato il comma 213 bis della legge regionale n.17 del 2024, riducendo il termine ivi previsto di 90 a 60 giorni, per la cessazione delle funzioni per evitare la causa di ineleggibilità da parte dei sindaci; anche questa modifica è al momento osservata da Governo.

Il Collegio prende atto delle integrazioni pervenute.

6.17 Legge regionale n. 18 del 11 novembre 2024

Per ciò che concerne la legge n.18, trattasi di un disegno di legge ad iniziativa della Giunta regionale (rif. DdL n. 458 del 06.08.24), recante *“Disposizioni in materia di promozione e valorizzazione della famiglia e della genitorialità in ambito regionale. Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)”* in cui si propongono in 10 articoli i seguenti interventi normativi:

- la definizione dei principi e delle finalità del disegno di legge volto alla promozione della natalità quale strumento di sostegno delle politiche in favore delle famiglie (art. 1);
- la modifica all’art. 8 della L.R. 11/2007 che introduce la promozione di programmi sociali di interesse regionale anche con caratteristiche innovative (art. 2);
- l’introduzione dell’articolo 12 bis alla L.R. 11/2007, che valorizza il ruolo delle famiglie all’interno del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali (art. 3);
- l’introduzione dell’articolo 26-bis alla L.R. 11/2007, che prevede la promozione della realizzazione di programmi speciali di intervento sociale finalizzati alla risoluzione di specifiche problematiche sociali e alla qualificazione di specifiche aree territoriali (art. 4);
- l’introduzione del Titolo III-bis nella L.R. 11/2007, composto a sua volta da n. 6 articoli (26-ter, 26-quater, 26-quinquies, 26- sexies, 26-septies, 6-octies e 26-novies) che definisce le politiche per le famiglie, attuate anche mediante la valorizzazione e la promozione del sistema integrato dei servizi e dell’associazionismo familiare, tramite la programmazione delle iniziative a supporto della fruizione degli asili nido e delle misure di conciliazione dei tempi della famiglia con i tempi di lavoro.

In particolare, viene introdotto il cosiddetto “Fattore Famiglia” (art. 26 quater) quale strumento integrativo che punta a garantire condizioni migliorative nell’accesso a prestazioni pubbliche per specifiche tipologie di famiglie con elevati carichi di cura, volto a migliorare la capacità di misurare adeguatamente la situazione economica di un nucleo familiare, sulla base dei criteri e delle modalità attuative stabiliti dalla Giunta regionale.

Si incentivano, anche, le politiche volte a facilitare l’accesso ai servizi per la prima infanzia (asili nido) (art. 26 quinquies), promuovendo la realizzazione, la gestione e la qualificazione dei servizi educativi pubblici e privati. Si prevede, inoltre, la promozione delle iniziative di conciliazione dei tempi della famiglia con i tempi dei servizi e i tempi di lavoro (art. 26 sexies) e ogni altra iniziativa volta ad armonizzare i tempi delle città con i tempi di cura della famiglia e la promozione e il sostegno dell’associazionismo familiare che sta acquisendo sempre più visibilità

sociale. Inoltre, viene istituito un Osservatorio regionale per la natalità e la famiglia con funzioni di supporto alla programmazione e di monitoraggio dell'attuazione delle misure adottate a sostegno della natalità e della famiglia (v. art. 5);

- la modifica alla rubrica dell'articolo 28 della L.R. 11/2007, ora denominata "Interventi per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza", nonché la soppressione delle lettere a), b) e d) del comma 1 del medesimo articolo (v. art. 6);
- l'istituzione della Valutazione di impatto familiare (VIF) come strumento per orientare le politiche regionali ad una maggiore equità in rapporto alla composizione dei nuclei familiari e alla loro condizione economica. In particolare, si rinvia la determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione del comma 1 e delle modalità di concertazione al fine di garantire il massimo coinvolgimento possibile delle istituzioni, delle famiglie e dei cittadini in forma singola e associata sono rimessi ad un successivo atto attuativo da adottarsi con deliberazione di Giunta regionale sono stabiliti (v. art. 7);
- l'introduzione del diritto alla bigenitorialità quale tutela concreta al superiore interesse dei figli minori in caso di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio e nei processi relativi ai figli nati fuori dal matrimonio, (v. art. 8);
- la previsione degli oneri derivanti dal disegno di legge (art. 9);
- la disposizione dell'entrata in vigore della legge (art. 10).

In fase istruttoria emergevano **perplexità in relazione alla potenziale onerosità derivante dall'attuazione dell'art. 9, che nel recare per la parte finanziaria una clausola di invarianza, dell'effettiva assenza di oneri sul bilancio regionale che, al contrario, sembrava non solo esservi ma impegnare anche i bilanci futuri con carattere di continuità.**

Nella fattispecie in esame, infatti, l'invarianza è stata affidata ad una generica affermazione di reperimento delle risorse a legislazione vigente (art. 9 comma 2: "*L'amministrazione regionale provvede agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente*"). **Tuttavia, come evidenziato in istruttoria, il primo comma del medesimo articolo prevede che "agli oneri derivanti dalla presente legge si fa fronte con le risorse iscritte annualmente nel Bilancio regionale alla Missione 12 Programmi 1, 5, 6 e 7 Titolo 1", tale previsione sembrava far riferimento alla presenza di nuovi oneri non quantificati da coprire con risorse di bilancio da prevedersi annualmente.**

In sede di riscontri istruttori, quanto ai parametri di quantificazione, **l'Amministrazione regionale si è limitata a riportare un estratto della relazione tecnico finanziaria dalla quale emerge** che la dichiarata invarianza finanziaria debba riferirsi "*Al Capo III, in cui [n.d.r.] si introducono ulteriori misure, quali la Valutazione di impatto familiare e la tutela del principio della bigenitorialità, recanti adempimenti privi di effetti finanziari*". La dedotta invarianza è affidata all'impiego di fondi già previsti

nel bilancio regionale di cui al comma 1 dell'articolo 9, come evidenziato **nella R.T.F., in cui** si prevede che: *“La Regione, infatti, già realizza interventi a sostegno della famiglia e della genitorialità, attraverso la ripartizione ed erogazione di risorse dedicate, sia attraverso il piano sociale regionale che attraverso specifiche delibere di Giunta. Per le politiche rivolte alla famiglia, sono previsti Fondi regionali sia di cofinanziamento ai Fondi nazionali (Fondo Sociale Regionale ex art. 50 L.R. 11/2007), sia di carattere dedicato per il finanziamento di specifiche iniziative, quali a titolo esemplificativo il sostegno ai nuclei familiari con minori ricoverati, nonché le iniziative per il sostegno psicologico dell'infanzia e dell'adolescenza. Inoltre, la Regione provvede al coordinamento di misure sostenute attraverso le risorse provenienti dal Fondo Povertà - Quota servizi e dal Fondo Nazionale Politiche Sociali (L. n. 328/2000), dal Fondo SIEI (D.lgs 13 aprile 2017, n. 65) in relazione alle iniziative a supporto dei nidi e dei micro-nidi, dal Fondo Intese per le politiche per la famiglia (legge 4 agosto 2006, n. 248) e dai Fondi per le pari opportunità (legge 15 ottobre 2013, n. 119). Alle azioni sistematizzate e coordinate nel disegno di legge si provvede entro i limiti degli stanziamenti annuali di bilancio a valere sulla Missione 12, Programmi 1, 5, 6 e 7, Titolo 1 e 2 del Bilancio regionale. Al Capo III, si introducono ulteriori misure, quali la Valutazione di impatto familiare e la tutela del principio della bigenitorialità, recanti adempimenti privi di effetti finanziari”*.

In sede di riscontro istruttorio è stata allegata altresì la scheda ATN in cui si rappresenta che *“il disegno di legge rispetta gli equilibri di bilancio in quanto agli oneri discendenti dalle disposizioni del Capo II, nella parte in cui si modifica la legge regionale n. 11/2007, si fa fronte con le risorse iscritte annualmente nel Bilancio regionale alla Missione 12 Programmi 1, 5, 6 e 7 Titolo 1 e 2”*.

Parimenti viene allegato il Parere di compatibilità della Giunta sulla proposta Reg. Gen. 386 della DG Bilancio secondo cui *“vista la norma finanziaria di invarianza della spesa e la relativa relazione, che fa espresso riferimento alla spesa che già la regione sostiene nel bilancio, si esprime parere favorevole alla bozza di DDL in oggetto”*.

Non avendo ritenuto esaustive le precisazioni sopra riportate con particolare riferimento al comma 1 dell'art. 9, si invitava a relazionare sul punto in quanto pur avendo la Regione indicato le risorse impiegate per la copertura, non aveva quantificato gli oneri almeno per il primo anno come previsto dall'art. 38 comma 1, ultimo cpv del D.lgs. 118/2011.

Con la nota istruttoria si è posto in evidenza come la determinazione degli oneri fosse delegata a delibere della Giunta in sede di adozione di provvedimenti attuativi.

Si segnalava in particolare le disposizioni dell'art. 4 che con l'introduzione dell'articolo 26-bis alla legge regionale 11/2007”, al comma 2, stabilisce che *“I programmi, approvati con deliberazione della Giunta regionale, indicano, tra l'altro, le azioni da realizzare e le relative modalità, la quantificazione delle risorse complessive, gli obblighi di ciascun aderente e la durata del programma”*; dell'art. 5 (Politiche per le

famiglie. Introduzione del Titolo III-bis nella legge regionale 11/2007) con cui, al comma 1, viene inserito l'art. 26 *quater* (Fattore famiglia) secondo cui "1. È istituito il *fattore famiglia* quale strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate dalla Regione, nonché alle prestazioni erogate dai Comuni per interventi e finanziamenti della Regione. 2. La Giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, stabilisce gli ambiti di applicazione, i criteri e le modalità attuative del *fattore famiglia*", dell'art. 26-quinquies (Asili nido), secondo cui "2. La Giunta regionale definisce i criteri generali di **programmazione e di ripartizione delle risorse**, allo scopo di facilitare l'accesso ai servizi per la prima infanzia, anche contribuendo all'abbattimento dei costi della retta dovuta dai genitori per la frequenza dei figli in nidi e micronidi pubblici o privati autorizzati".

Si chiedeva pertanto di precisare, se relativamente alle disposizioni indicate, fosse stato adottato il provvedimento di Giunta, richiesto dal legislatore regionale ovvero di fornire chiarimenti in merito allo stato dell'arte del procedimento descritto nonché sulla correttezza del procedimento di quantificazione dell'onere sul bilancio regionale, che, anche in tal caso, sembra impegnare i bilanci futuri con carattere di continuità.

Con la nota della Direzione Generale per le Risorse Finanziarie PG/2025/0278810 prot. Cdc 3438 del 5 giugno 2025, l'Amministrazione si è limitata, invece, a riferire che la Giunta regionale ha adottato le seguenti deliberazioni: 1. DGR 86 del 24/2/2025 ad oggetto: "*Programma di misure denominato "Campania per il sostegno, l'inclusione e le pari opportunità" – Approvazione*"; 2. DGR 289 del 21/05/2025 ad oggetto: "*D. Lgs. n. 65 del 13 aprile 2017 "Istituzione del Sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni". Programmazione risorse per attuazione del sistema integrato per l'educazione e l'istruzione per l'annualità 2025*".

Dalla documentazione trasmessa in sede di riscontro e, in particolare, dalla lettura della relazione finanziaria come riformulata a seguito delle osservazioni della Direzione per le risorse finanziarie non sono emersi pertanto, elementi utili a comprovare l'effettiva assenza di oneri a carico delle pubbliche finanze. Nemmeno con la nota del 16 luglio u.s. la Regione ha motivato in ordine alla quantificazione degli oneri e alla effettiva valutazione dell'invarianza finanziaria del provvedimento in esame, avendo la Regione sostanzialmente ribadito che gli interventi e le misure ivi previste trovano copertura con "le linee di programmazione politica e finanziaria" già esistenti.

Il Collegio, pertanto, rileva anche per la legge n. 18 l'assenza della quantificazione di oneri finanziari, sia diretti che indiretti, al fine di poter considerare effettivamente invariante la norma in esame in quanto ampiamente soddisfatta nell'ambito di congrue linee di finanziamento già programmate nel bilancio regionale.

Infine con specifico riferimento alla previsione per la quale la concreta operatività del “fattore famiglia” è affidata alla definizione di criteri da parte della Giunta, si sollecita la Regione nell’elaborazione dei provvedimenti attuativi a tener conto della sentenza n. 91 del 2020 con la quale la Corte costituzionale ha dato una interpretazione costituzionalmente orientata alla legge della regione Piemonte (L.r. 16/2019) con cui veniva introdotto il parametro del “fattore famiglia” quale indicatore sintetico delle condizioni economiche reali dei nuclei familiari anche al fine di graduare la contribuzione dei cittadini alle prestazioni sanitarie e sociali rientranti nei LEP. In quell’occasione, la Consulta ha dichiarato l’infondatezza della questione ritenendo possibile un’interpretazione adeguatrice che in coerenza con l’intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale, ha affermato che la norma regionale vada letta nel senso che la stessa *“non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull’intero territorio nazionale. Così interpretata, la disposizione non comporta alcun effetto diretto neanche sulla programmazione finanziaria e sulla stima degli oneri afferenti alle spese socio-sanitarie e, in particolare, alla spesa per garantire quantitativamente e qualitativamente i livelli essenziali di assistenza. (Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2020 e n. 169 del 2017). L’indeffettibilità del livellamento della compartecipazione, se da un lato e non riconducibile al principio di coordinamento della finanza pubblica nell’acquisizione delle risorse necessarie alla spesa sanitaria, dall’altro incide anche sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite e, quindi, sui livelli essenziali di assistenza (cfr. Corte cost. sentenza n. 187 del 2012). Dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, e non è indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni. Al fine di assicurare l’uniformità delle prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (LEA), spetta allo Stato determinare la ripartizione dei costi relativi a tali prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e gli assistiti, sia prevedendo specifici casi di esenzione a favore di determinate categorie di soggetti, sia stabilendo soglie di compartecipazione ai costi, uguali in tutto il territorio nazionale. (cfr. Corte cost. sentenze n. 187 del 2012 e n. 203 del 2008).*

6.18 Legge regionale n. 21 del 10 dicembre 2024

La legge n. 21 reca disposizioni in materia di prevenzione e contrasto dei disturbi della nutrizione e dell’alimentazione (DNA) con interventi mirati alla formazione, all’informazione, alla sensibilizzazione, alla prevenzione, al riconoscimento nonché alla cura e al potenziamento dell’offerta dei servizi e delle prestazioni.

L' articolo 1 reca l'oggetto dell'intervento normativo e alcune definizioni funzionali a una migliore comprensione del testo.

L' articolo 2 dettaglia alcune disposizioni in materia di assistenza ai DNA. In particolare, al comma 2 si prevede l'attivazione presso ciascun pronto soccorso della Regione del "codice lilla", per il riconoscimento e la presa in carico precoci delle persone con DNA. Con la medesima disposizione si promuove altresì l'attivazione di ulteriori interventi funzionali al riconoscimento e alla presa in carico precoci dei soggetti affetti da DNA, tra cui la programmazione di attività di screening da effettuarsi in ambito scolastico, sportivo e di aggregazione giovanile con la collaborazione dei servizi sociali e dei servizi competenti delle ASL e AO. Il comma 3 dispone che l'Osservatorio epidemiologico regionale, istituito ai sensi dell' articolo 17 della legge regionale n. 36/1987 effettui indagini epidemiologiche finalizzate a fornire dati affidabili concernenti i DNA.

Con l'articolo 3 si introducono disposizioni per riconoscere, valorizzare e rafforzare la Rete assistenziale per i DNA denominata "Rete", già operante nell'ambito del servizio sanitario regionale in attuazione del Piano regionale della rete di assistenza sanitaria.

La regione garantisce, nel trattamento dei pazienti affetti da DNA, un approccio multidisciplinare e multiprofessionale integrato dalla presa in carico delle persone con DNA. Nell' ambito dei contesti di cura dedicati a tali patologie, viene poi garantita l'implementazione della dotazione di posti letto ospedalieri e in regime residenziale e semiresidenziale.

L'articolo 4 prevede un complesso di interventi per la formazione, l'informazione, la sensibilizzazione e la ricerca sul tema dei DNA. La regione istituisce un numero verde regionale, promuove campagne di sensibilizzazione e informazione sui DNA nonché promuove la realizzazione di specifici progetti di ricerca scientifica da parte delle istituzioni universitarie e degli altri enti e organismi di ricerca (co. 5 art. 4)

L'articolo 5 istituisce un apposito Tavolo tecnico, con il compito di formulare proposte alla Giunta regionale al fine di promuovere azioni per la formazione, l'informazione, la sensibilizzazione prevenzione, il riconoscimento e il trattamento dei DNA, anche attraverso l'elaborazione di specifiche linee guida.

L' articolo 6 reca la norma finanziaria e l'articolo 7 dispone l'entrata in vigore della legge.

In ordine alla copertura, in fase istruttoria emergevano perplessità sia in ordine alla clausola di invarianza prevista al comma 1 sia per la previsione, al comma 2 della copertura delle spese per le iniziative di formazione, informazione, sensibilizzazione e ricerca previste all'articolo 4, che venivano garantite attraverso il prelievo dai fondi speciali ex art. 49 D.Lgs. 118/2011 ma limitatamente agli esercizi 2025 e 2026 lasciando privi di copertura gli oneri per tali spese l'esercizio

2024. In particolare, la norma quantifica gli oneri in complessivi euro 100.000,00 (centomila) per ciascuno degli anni 2025 e 2026, con prelevamento dalla Missione 20, Programma 03, Titolo I e incremento della Missione 13, Programma 7, Titolo I del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2024-2026.

Il seguente prospetto riporta in formato tabellare gli oneri finanziari derivanti dalla legge in esame e le modalità di copertura impiegate.

				Modalità di copertura				
L.R. n. 21/24	Oneri espressi	Oneri	Utilizzo fondi accantonati	Riduzioni di spese	Maggiori entrate	Rinvio al bilancio	Oneri non coperti	Non verificabi e
	SI/NO							
2024								
LR n.21/24 Art.6 comma 1	NO					NO		
LR n.21/24 Art.4	NO		NO					
2025								
LR n.21/24 Art.6 comma 1	NO					NO		
LR n.21/24 Art.4	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00					
Totale		€ 100.000,00	€ 100.000,00					
2026								
LR n.21/24 Art.6 comma 1	NO					NO		
LR n.21/24 Art.4	SI	€ 100.000,00	€ 100.000,00					
Totale		€ 100.000,00	€ 100.000,00					
Totale triennio 24/26		€ 200.000,00	€ 200.000,00					

Tabella n. 10 – oneri e modalità di copertura della legge regionale n. 21/2024 – Elaborazione SRC per la Campania

Il primo comma dell'art. 6, come evidenziato, introduce la clausola di invarianza finanziaria relativa alle previsioni di cui agli artt. 2 e 3 *“Dall'attuazione degli articoli 2 e 3 non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale. Alla sua attuazione le ASL e le AO provvedono nell'ambito delle risorse assegnate annualmente dalla Regione”*. Con la nota istruttoria si appuntava l'attenzione anche sul secondo capoverso della disposizione in esame che sembrava limitare la copertura al solo esercizio 2024 pur trattandosi di spese continuative e violare l'art. 38 del D.lgs 118/11 (*“Per l'annualità 2024 si provvede, altresì, nell'ambito delle risorse appositamente destinate e iscritte nella Missione 13, Programma 1, Titolo 1 del bilancio di previsione finanziario 2024-2026”*).

Sono, infine, state rilevate criticità in termini di oneri potenziali e indiretti riguardo ad alcune disposizioni che appaiono assegnare alle ASL e alle AO la titolarità di alcune funzioni. E' il caso dell'articolo 2, comma 2 che così prevede testualmente: *“2. Per il triage, la valutazione e il trattamento in pronto soccorso si fa riferimento alle specifiche raccomandazioni del Ministero della salute. A tal fine presso*

ciascun pronto soccorso della Regione è promossa l'attivazione del "codice lilla" per il riconoscimento e la presa in carico precoci delle persone con DNA. La Regione promuove, altresì, l'attivazione di ulteriori interventi funzionali al riconoscimento e alla presa in carico precoci dei soggetti affetti da DNA, tra cui la programmazione di attività di screening da effettuarsi in ambito scolastico, sportivo e di aggregazione giovanile con la collaborazione dei servizi sociali e dei servizi competenti delle Aziende sanitarie locali (ASL) e Aziende ospedaliere (AO)".

Per tale ragione si chiedeva alla Regione di trasmettere la relazione illustrativa e tecnico-finanziaria e di precisare se le risorse impiegate di cui alla Missione 13 fossero risorse vincolate per i LEA.

In riscontro la Regione ha trasmesso il fascicolo legislativo, dal quale è stato possibile appurare la presenza dei documenti richiesti, tra cui la relazione tecnico - finanziaria, la scheda AIR e la scheda ATN, nei quali sono stati indicati, i parametri impiegati, in sede di prima attuazione, per la quantificazione degli oneri previsti dall' intervento legislativo in esame.

In particolare, quanto ai rilievi in ordine al secondo comma dell'art. 6, l' Amministrazione regionale ha rappresentato che *"Nella seduta del 29 ottobre 2024, la II Commissione consiliare permanente ha riformulato la norma finanziaria con un emendamento tecnico a firma del Presidente della Commissione. Con tale emendamento è stato disposto che le spese per le iniziative di cui all' art. 4 - la cui attuazione è prevista, ragionevolmente, a partire dall'esercizio finanziario 2025 - trovano copertura con il prelevamento dalla Missione 20, Programma 3, Titolo I e l'incremento della Missione 13, Programma 7, Titolo 1, per gli anni 2025 e 2026.*

Si prende atto della modifica che tuttavia non supera la mancata quantificazione per il 2024 - segnalata anche nel parere di Giunta alla proposta Reg Gen. 331 prot. PG/2024/0510189 del 29.10.24, sebbene l'adozione della legge quasi al termine dell'esercizio renda improbabili spese per l'annualità in esame. Al contempo inoltre, si rileva che, come specificato nella RTF trasmessa, la Regione ha stimato la spesa per le iniziative di cui all'art. 4 sulla scorta di *"una stima parametrica con precedenti iniziative legislative della Regione"*, sul punto si ribadisce quanto già affermato nella Deliberazione dello scorso anno quando si è osservato che la stima del fabbisogno potenziale determinata utilizzando un criterio storico-fattuale, in particolare, sulla base dei dati desumibili da analoghe iniziative passate, pur potendo fornire utili elementi nella quantificazione degli effetti finanziari, non può essere assunta a parametro esclusivo di analisi in quanto non tiene conto, inter alia, di ulteriori fattori di contesto suscettibili di incidere sulla determinazione potenziale della spesa. Sul punto va rimarcato che occorre fornire una quantificazione degli oneri derivanti dalla formazione del personale e dalla promozione di campagne di sensibilizzazione e di informazione nonché di confermare la capienza delle risorse stanziare per il loro finanziamento".

Quanto invece ai rilievi relativi al primo comma dell'art. 6, la Regione ha precisato che per l'attuazione degli articoli 2 e 3 affidata alle ASL e AO, si provvede nell'ambito delle risorse assegnate annualmente dalla Regione. Per l'annualità 2024, si provvede, altresì, nell'ambito delle risorse appositamente destinate e iscritte nella Missione 13 (Tutela della Salute), Programma 1- "Servizio Sanitario regionale- finanziamento ordinario corrente per la garanzia dei LEA", Titolo 1 (Spese Correnti) del bilancio di previsione finanziario 2024-2026".

Per quanto concerne, invece, i rilievi relativi all'attuazione delle attività previste dall'articolo 2, comma 2, la Regione richiama l'attenzione su quanto previsto dall'allegata R.T.F. sezione II, nella quale viene indicata, come giustificazione della neutralità, l'impiego delle risorse assegnate annualmente dalla regione alle ASL e AO e richiamato il Fondo specifico della legge n.234/2021 costituito per il contrasto dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione. Nello specifico vengono peraltro richiamate le modifiche dal decreto-legge n.215/2023 che stabilisce i criteri e le modalità di riparto del Fondo per la sola annualità 2024.

In riferimento a possibili oneri indiretti a carico del bilancio di altre amministrazioni pubbliche, attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, la RTF specifica, invece, che *"all'attuazione della disposizione dell'articolo 2 si provvede nell'ambito delle risorse assegnate annualmente dalla Regione alle ASL e alle Aziende ospedaliere. Inoltre, la legge 30 dicembre 2021, n. 234, all'art. 1 comma 688 ha istituito il Fondo per il contrasto dei disturbi della nutrizione e dell'alimentazione. Il riparto del Fondo per le annualità 2022 e 2023, definito sulla base dell'intesa raggiunta in Conferenza Stato- Regioni, ha assegnato alla Regione Campania la somma complessiva, sul biennio, di € 2.317.500,00, di cui € 1.390.500,00 per l'anno 2022 ed € 927.000,00 per l'anno 2023. Con Delibera di Giunta n. 475 del 13 settembre 2022 sono state acquisite al bilancio gestionale 2022 le risorse stanziare e sono stati istituiti i capitoli di entrata e di spesa E02975 e U07469"*.

Infine, si osserva che dall'esame del fascicolo legislativo, emergono, criticità rilevate dal Ministero della Salute in riferimento agli articoli 3 e 6 della L.R. n. 21/2024 (DAR -475-A-13/01/2025), e afferenti a profili di potenziale conflitto con la competenza legislativa concorrente delle professioni (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Il Ministero ha osservato che non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale e, in particolare, alla Giunta regionale. Le regioni possono, infatti, esercitare la propria potestà legislativa esclusivamente sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1 comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di

professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) poiché l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando, per contro, nella competenza delle regioni la sola disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale. Con riferimento all'articolo 3, comma 3, della legge in esame, nel prevedere la costituzione dell'équipe di diagnosi e cura, nell'ambito dell'organizzazione della Rete, inserisce nell'elenco dei professionisti anche la figura dei nutrizionisti. Sul punto, si evidenzia la necessità di espungere dal suddetto articolato la dicitura "nutrizionisti", in quanto si tratta di una definizione generica che non trova riscontro in una specifica figura sanitaria. Ne consegue, quindi, l'impossibilità di ricomprendere tale figura in un percorso di diagnosi e cura del paziente. Per quanto concerne, poi, la locuzione "educatori professionali", ai sensi di quanto previsto dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, si rileva l'opportunità di sostituirla con la seguente "educatori professionali socio sanitari". Si ritiene, infine, opportuno che la regione specifichi a quali figure professionali si riferisca laddove prevede che la suddetta équipe sia costituita da "professionisti di altre discipline".

Con nota prot. 0001660/i del 23/01/2025 Il Presidente della V Commissione consiliare permanente in riferimento alle osservazioni agli articoli 3 e 6 della L.R. n. 21/2024, pervenute dal Ministero della Salute (DAR -475-A-13/01/2025), ha dichiarato di aver deciso di recepire le indicazioni ministeriali e di redigere una proposta di legge di modifica.

Tenuto conto dei sopra riportati rilievi, si è invitato la Regione a voler fornire aggiornamenti in ordine allo stato dell'arte dell'operazione di proposta di modifica legislativa sopra descritta.

La Regione ha riferito che il recepimento delle indicazioni ministeriali è intervenuto con la l'art. 8 comma 3 della proposta di legge reg. gen. n. 455 recante " Misure per il riordino e l'adeguamento della legislazione" approvata nella seduta di Consiglio regionale dell'8 luglio 2025 per la quale è in corso la procedura di promulgazione e successiva pubblicazione. Infine, quanto alla precisa indicazione delle risorse impiegate a copertura per le attività di formazione, divulgazione delle patologie in esame per cui si era chiesto di precisare che non fossero state impiegate risorse LEA, nel corso dell'adunanza pubblica la Regione ha riferito di aver avuto sollecitazioni da parte del Ministero per l'impiego di risorse diverse da quelle relative alla salute, ritenendo che si tratti di interventi più di natura sociale e in quanto tali rientranti nella Missione 12.

In conclusione anche per la norma in esame, il Collegio rileva l'assenza della quantificazione degli oneri necessaria per poter verificare l'effettiva invarianza della spesa, la capienza degli stanziamenti esistenti nel bilancio e l'idoneità qualitativa delle risorse a poter essere un valido strumento di copertura, a garanzia dell'effettività del principio di copertura corollario della clausola generale dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

6.19 Legge regionale n. 22 del 10 dicembre 2024

La legge n. 22 introduce modifiche alla legge regionale 7 maggio 1996, n. 11, che a sua volta aveva integrato la legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo.

La legge ha quindi la finalità di apportare modifiche alla precedente normativa in materia di bonifica montana e difesa del suolo con l'obiettivo di chiarire con maggiore precisione l'indicazione dei vincoli e delle prescrizioni cui sono astretti gli enti competenti, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale n.11/1996, per la realizzazione degli interventi di forestazione.

Con la nota di riscontro istruttorio, la Regione ha trasmesso la relazione tecnico – finanziaria mancante, dalla quale emergono le motivazioni dell'invarianza e, in particolare, quanto all'articolo 1, che *“reca disposizioni di carattere ordinamentale volte a precisare, al comma 1, che gli enti competenti predispongono i progetti esecutivi in conformità al Documento esecutivo di programmazione forestale della Regione, previsto dall'articolo 5ter della legge regionale n. 11/1996”* viene chiarito che le predette attività *“nei limiti delle risorse finanziarie disponibili dallo stesso individuate e, al comma 2, che gli stessi enti assicurano l'applicazione della disciplina contrattuale in materia, con particolare riferimento alle disposizioni recate dall'articolo 7 bis del DL n.120/2021”*.

In ordine all'articolo 2, la Relazione trasmessa precisa che *“non comporta oneri finanziari aggiuntivi a carico dei bilanci degli enti competenti in quanto al fine di contemperare le esigenze di turn-over del personale con il contenimento dei costi prevede che la spesa relativa non deve essere, comunque, superiore a quella corrispondente al 31 dicembre 2023. La Regione, a fronte dei fabbisogni di intervento e in linea con l'orizzonte temporale triennale del Documento Esecutivo di Programmazione Forestale, ha già programmato le risorse al fine di assicurare la copertura finanziaria agli interventi ivi previsti”*.

Quanto all'articolo 3, la Regione ha puntualizzato che la disposizione *“non comporta oneri finanziari aggiuntivi a carico dei bilanci degli enti competenti, in quanto e□ volta a precisare che le nuove assunzioni sono possibili all'esito di procedure selettive e, in ogni caso, nei limiti delle risorse disponibili”*.

In ordine, infine all'articolo 4, la norma nel prevedere il Tavolo di partenariato regionale precisa *“che la partecipazione non da□ luogo alla corresponsione di compensi, gettoni, emolumenti, indennità o rimborsi di spese comunque denominati e non comporta nuovi ed ulteriori oneri per la finanza pubblica”*. **Il Collegio prende atto delle integrazioni documentali intervenute al fine di suffragare l'effettiva assenza di ulteriori oneri a carico della finanza regionale come pure a carico delle altre amministrazioni coinvolte.**

6.20 Legge regionale n. 23 del 10 dicembre 2024

La legge n. 23, in attuazione di quanto disposto dal Decreto-legge n. 76/2024, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2024, n.111, e nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) di cui all'intesa del 14 luglio 2016, è finalizzato ad evitare l'incremento del carico urbanistico residenziale nell'ambito territoriale dei Campi Flegrei, a rischio vulcanico, sismico e bradisismico, anche in relazione alle conseguenze che nuove costruzioni potrebbero determinare sulla pianificazione di emergenza.

Come indicato nella Relazione illustrativa trasmessa in sede di riscontri istruttori, il decreto legge n. 76/2004, recante al Capo II bis *“Ulteriori misure urgenti di protezione civile e di prevenzione del rischio connesso al fenomeno bradisismico nell'area dei Campi Flegrei”*, al comma 1 dell'articolo 9-septies dispone che la Regione Campania adotta entro il 1° ottobre 2024, gli atti necessari a fronteggiare con urgenza gli effetti dell'evoluzione del fenomeno bradisismico e ad evitare l' incremento del carico urbanistico nell'area oggetto di intervento.

In quest'ottica, l'articolo 1 del disegno di legge in esame, ai commi 1 e 2, esplicita e precisa che nelle aree di cui all'articolo 9 bis, comma 1, lettera a), del richiamato D.L. 76/2024 convertito con modificazioni dalla legge n. 111/2024, si applicano le disposizioni e le misure di salvaguardia previste dalla legge regionale n. 21/2003, recante *“Norme urbanistiche per i comuni rientranti nelle zone a rischio vulcanico dell'area vesuviana”*. Restano esclusi, per espressa previsione del comma 3, gli interventi finalizzati alla messa in sicurezza e all'adeguamento funzionale e igienico-sanitario degli immobili esistenti, nonché gli interventi di ristrutturazione edilizia, anche mediante demolizione e ricostruzione in altro sito, in coerenza con le previsioni urbanistiche vigenti, con la pianificazione di emergenza e in attuazione delle disposizioni previste dalla legge regionale n. 16/2004 e successive modifiche ed integrazioni. Infine, il comma 4 precisa, in coerenza con quanto disposto al comma 1, che le disposizioni di cui al presente disegno di legge si intendono abrogate dalla data di entrata in vigore del piano paesaggistico regionale, così come già previsto dal comma 175 dell'articolo 1 della l.r. 7 agosto 2014 n. 16.

In ordine al principio di copertura, l'articolo 2 della legge in esame reca la *“clausola di neutralità finanziaria”*, in quanto *“non comporta oneri a carico del bilancio”*.

La scheda ATN rappresenta che la proposta normativa non introduce nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale e non ha riflessi sulla spesa, in quanto si limita, con disposizioni di tipo meramente ordinamentale, incidenti sull'attività edilizia nel territorio dei Campi Flegrei, a recepire le misure urgenti nazionali di protezione civile e prevenzione del rischio sismico connesso al

fenomeno bradisismico. Viene, altresì, specificato che sul provvedimento è stata sentita la competente Direzione generale, che ha espresso parere sulla proposta Reg. Gen. 393, all' esito del quale la II Commissione Consiliare Permanente, riunitasi nella seduta del 20 novembre 2024, nel procedere all'esame del provvedimento indicato in oggetto, all'unanimità dei presenti, *"si è espressa favorevolmente in ordine all'approvazione dell'articolo 2 che prevede la clausola di invarianza finanziaria"*.

Invero, la relazione tecnico finanziaria inserita nel fascicolo legislativo trasmesso in fase di riscontro, in conformità al testo definitivamente approvato, pone in evidenza che la disposizione non genera oneri finanziari, data la natura di norma transitoria, in vigore fino all'approvazione del PPR, e l'espressa previsione di cui al successivo articolo 2 che contiene una clausola di neutralità finanziaria e non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Occorre rimarcare che 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.

Questa Sezione ha già rilevato che all'impiego di clausole di "neutralità" e di "invarianza finanziaria", si ricolleghino spesso a poco accurate relazioni tecniche che non consentono una chiara e trasparente ricostruzione della quantificazione degli oneri riportati nelle leggi, ma si limitano a fornire elementi di sintesi o descrittivi 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 6-bis 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 clausola di "invarianza" o "neutralità" finanziaria. 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 (Cfr. sul punto, Delibera 58/SRCCAM/RQ/2020).

6.21 Legge regionale n. 24 del 16 dicembre 2024

La legge n. 24 mira ad istituire nella Regione Campania il Registro regionale degli informatori scientifici del farmaco e del parafarmaco. La legge si compone di quattro articoli e non ha oneri a carico del bilancio regionale.

La Regione Campania intende favorire un impiego sicuro ed appropriato dei medicinali, orientando le scelte terapeutiche sulla base delle evidenze scientifiche più accreditate e trasferendo adeguata conoscenza sul farmaco in generale, a tutela e nell'interesse dei pazienti.

Per quanto è in premessa, si ritiene opportuno istituire un Registro regionale degli informatori scientifici presso la competente direzione generale tutela salute e coordinamento del sistema sanitario regionale della Regione Campania e rendere più trasparente la figura dell'Informatore scientifico del farmaco e del parafarmaco quale operatore sanitario.

In via istruttoria si chiedeva di trasmettere la relazione tecnica illustrativa relativa alla *"Istituzione del registro regionale degli informatori scientifici del farmaco e del parafarmaco"*, da cui si evincessero i criteri di stima impiegati sull'attendibilità delle valutazioni effettuate in ordine al numero dei beneficiari, tenuto conto dell'espressione assolutamente generica impiegata al comma 2 dell' art. 2) secondo cui *"il Registro regionale, così come formato, costituisce l'elenco regionale di tutti i soggetti accreditati allo svolgimento dell'attività di informazione scientifica"*. Sul punto, la Regione ha chiarito che con la generica formulazione dell' articolo 3 *"indica i soggetti accreditati allo svolgimento dell'attività di informazione scientifica, come precisato nella RTF aggiornata.*

Dall' esame del fascicolo legislativo relativo all' iter legislativo trasmesso in sede di riscontro è possibile appurare la presenza del parere della II Commissione Consiliare Permanente, riunitasi nella seduta del 29 ottobre 2024, che, all'unanimità dei presenti, si è espressa favorevolmente in ordine all'approvazione dell'articolo 3 che prevede la clausola di invarianza finanziaria.

L'Amministrazione regionale ha trasmesso anche il parere di Giunta alla proposta Reg Gen. 376 prot. PG/2024/0510189 del 29.10.24, in cui si rappresentava che *"Il ricorso alla "Clausola di Invarianza Finanziaria" non esime dall'obbligo di dimostrazione, ma deve essere giustificata da puntuali relazioni o documenti esplicativi. Così come più volte esplicitato dalla Corte dei Conti (in ultimo con la già citata deliberazione n 199/2024) "l'obbligo di copertura non può ritenersi assolto sulla base di dichiarazioni apodittiche, senza aver fornito nella relazione tecnica i predetti parametri di valutazione, giacché la declaratoria di assenza di onere, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, atteso che le clausole di invarianza della spesa devono essere giustificate da puntuali relazioni o documenti esplicativi*

(Corte cost., sentenze n. 235 del 2020 e n. 188 del 2015). 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, finanche 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". Nel caso di specie manca qualsiasi elemento utile a comprovare la dedotta invarianza, in evidente contrasto con le previsioni del comma 6bis dell'articolo 17 della Legge n. 196/2009, come modificato dall'articolo 3 della legge n. 163/2006. Si ritiene quindi necessario un approfondimento almeno nella Relazione Tecnico Finanziaria".

La relazione tecnico Finanziaria della commissione bilancio alla proposta reg. Gen. 376 è stata conseguenzialmente aggiornata, limitandosi a precisare che trattasi di norme di natura ordinamentale, afferendo ad attività affidate alla D.G. competente della Giunta regionale che ne dimostrano l'invarianza, così come previsto dal comma 6 bis della legge 196/2009.

Pur trattandosi, indubbiamente, di una norma di adeguamento ordinamentale, ad avviso del Collegio va comunque stigmatizzata l'assenza anche nella relazione finanziaria di elementi utili a suffragarne la neutralità, in evidente contrasto, anche in tal caso, con le previsioni di cui al comma 6 bis dell'art. 17 della L. n. 196/2009 e ss.mm.ii. Come già osservato con riferimento alla L.r. 23 il predetto comma 6 bis ha rafforzato il ruolo della clausola di neutralità finanziaria, richiedendo una più pregnante valutazione dell'intero articolato normativo a supporto dell'effettiva assenza di oneri scaturenti dai provvedimenti legislativi. Devono, infatti, essere valutati gli effetti derivanti dalle disposizioni proposte, comparandoli con le risorse disponibili. Ciò è in linea, peraltro, con le indicazioni della Consulta che ha in diverse sentenze affermato 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" (ex plurimis, Corte costituzionale sentenze nn. 18/2013, 115/2012, 83/1974 e 30/1959).

In altri termini, come detto, la mera declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a dimostrare il carattere finanziariamente neutrale della legge.

Il legislatore regionale, quindi, è tenuto alla redazione della relazione tecnica tanto nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio - dovendo in questa ipotesi, comunque, indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la

loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti (in tal senso, si veda Corte cost., sentenza n. 226 del 2021) - quanto nel caso in cui la norma non presenti effetti finanziari dichiarati.

La neutralità finanziaria deve emergere da dati credibili, argomentati e verificabili, idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme stanziare in bilancio" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 8/2021/SEZAUT/INPR e n. 10/2013/SEZAUT/INPR) e non risolversi in una dichiarazione apodittica connotata di sostanziale genericità al punto da assurgere a mera clausola di stile (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 132/2014 e n. 227/2019).