



Direzione Generale Attività Legislativa
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e
Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"Norme per la valorizzazione dei terreni
agricoli e forestali e per favorire la
costituzione di associazioni fondiarie"*

Reg. Gen. n.266/XI Leg.

Firmatari	Conss. Loredana Raia, Mario Casillo, Gennaro Oliviero, Carmela Fiola, Massimiliano Manfredi, Erasmo Mortaruolo, Maurizio Petracca e Francesco Picarone
Data documento	21 novembre 2022
Dirigente <i>ad interim</i>	dott.ssa Rosaria Conforti
Staff	dott. Salvatore Longobardi funzionario amministrativo P.O. dott.ssa Carmen Palmieri istruttrice amministrativa
Assegnato per esame	VIII Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	I e II Commissione Consiliare Permanente
Scheda ATN (art.84 R.I.)	Presente
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Assente
Relazione illustrativa	Presente
Relazione tecnico - finanziaria	Presente
Norma finanziaria	Presente

Indice

Normativa comunitaria.....	pag. 3
Normativa nazionale.....	pag. 5
Normativa Regione Campania.....	pag. 6
Normativa regionale.....	pag. 7
Prassi.....	pag. 8
Giurisprudenza.....	pag. 8
Osservazioni.....	pag. 9

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

TFUE Titolo III ed artt.107, 108, 109

Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche del 24 ottobre 2019

Piano di Sviluppo Rurale Nazionale 2014 - 2022

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il Regolamento (CE) n.834/2007 del Consiglio

Regolamento (UE) n.2018/841 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'inclusione delle emissioni e degli assorbimenti di gas a effetto serra risultanti dall'uso del suolo, dal cambiamento di uso del suolo e dalla silvicoltura nel quadro 2030 per il clima e l'energia, e recante modifica del Regolamento (UE) n.525/2013 e della Decisione n.529/2013/UE

Regolamento (UE) n.1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune e che abroga il Regolamento (CE) n.637/2008 del Consiglio e il Regolamento (CE) n.73/2009 del Consiglio

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

Regolamento (UE) n.2020/2220 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 dicembre 2020 che stabilisce alcune disposizioni transitorie relative al sostegno da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) negli anni 2021 e 2022 e che modifica i Regolamenti (UE) n.1305/2013, (UE) n.1306/2013 e (UE) n.1307/2013 per quanto riguarda le risorse e l'applicazione negli anni 2021 e 2022 e il Regolamento (UE) n.1308/2013 per quanto riguarda le risorse e la distribuzione di tale sostegno in relazione agli anni 2021 e 2022

REGOLAMENTI DELLA COMMISSIONE

Regolamento (UE) n.2019/316 della Commissione, del 21 febbraio 2019, che modifica il regolamento (UE) n.1408/2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo

Regolamento (UE) n.702/2014 della Commissione, del 25 giugno 2014, che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n.1857/2006

Regolamento (UE) n.1408/2013 della Commissione, del 18 dicembre 2013, relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea agli aiuti «*de minimis*» nel settore agricolo

COMUNICAZIONI DELLA COMMISSIONE

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2020) 381 final, del 20 maggio 2020, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente

Comunicazione della Commissione 2020/C 424/05, dell'8 dicembre 2020 che modifica gli orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020 per quanto riguarda il periodo di applicazione e che apporta adeguamenti temporanei per tenere conto dell'impatto della pandemia di COVID-19

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2019) 640 final, dell'11 novembre 2019, Il *Green Deal* europeo

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2013) 659 final, del 20 settembre 2013, Una nuova strategia forestale dell'Unione europea: per le foreste e il settore forestale

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2008) 645, del 17 ottobre 2008, relativa ai problemi di deforestazione e degrado forestale da affrontare per combattere i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2002) 179, del 16 aprile 2002, Verso una strategia tematica per la protezione del suolo

Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio COM(2005) 84, del 10 marzo 2005, sull'attuazione della strategia forestale dell'Unione europea

PRINCIPALI NORMATIVE NAZIONALI

Costituzione

Artt.5, 9, 32, 35, 41, 44, 117 co.3, 118

Codice civile

Titolo I - Capo II, Titolo II - Capo II

Decreto legge 20 giugno 2017, n.91

"Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno"

Convertito, con modificazioni, dalla **L. 3 agosto 2017 n.123** (art.3)

Decreto Legislativo 19 novembre 2004, n.297

"Disposizioni sanzionatorie in applicazione del Regolamento (CEE) n.2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari"

Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n.228

"Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n.57"

Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165

"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"

Decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n.361

"Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n.17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n.59)"

Legge 31 gennaio 1994, n.97

"Nuove disposizioni per le zone montane"

Legge 4 agosto 1978, n.440

"Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.7, 8, 20, 53

Legge Regionale 20 luglio 2021, n.7

"Istituzione e disciplina del Registro regionale dei Comuni con prodotti De.Co."

Legge Regionale 4 dicembre 2019, n.24

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

Legge Regionale 20 novembre 2018, n.40

"Sostegno alla filiera agricola trasparente"

Legge Regionale 13 giugno 2016, n.21

"Modifica ed integrazione alla legge regionale 3 agosto 2013, n.10 (Valorizzazione dei suoli pubblici a vocazione agricola per contenerne il consumo e favorirne l'accesso ai giovani). Istituzione della Banca delle terre Campane"

Legge Regionale 23 dicembre 2015, n.17

"Interventi per i giovani imprenditori agricoli. Modifica dell'articolo 4 della legge regionale 3 agosto 2013, n.10 (Valorizzazione dei suoli pubblici a vocazione agricola per contenere il consumo e favorire l'accesso ai giovani)"

Legge Regionale 30 marzo 2012, n.6

"Riconoscimento della dieta mediterranea"

Legge Regionale 30 marzo 2012, n.5

"Norme in materia di agricoltura sociale e disciplina delle fattorie e degli orti sociali e modifiche alla legge regionale 7 marzo 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")"

Legge Regionale 30 settembre 2008, n.12

"Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità Montane"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Piemonte

Legge Regionale Piemonte 22 gennaio 2019, n.1

"Riordino delle norme in materia di agricoltura e di sviluppo rurale"

Legge Regionale Piemonte 2 novembre 2016, n.21

"Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali"

Lombardia

Legge Regionale Lombardia 5 dicembre 2008, n.31

"Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale"

Friuli-Venezia Giulia

Legge Regionale Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2007, n.9

"Norme in materia di risorse forestali"

Marche

Legge Regionale Marche 23 febbraio 2005, n.6

"Legge forestale regionale"

PRASSI

Decreto Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 20 luglio 2022
"Misure in favore dell'autoimprenditorialità giovanile e femminile in agricoltura"

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza del 22 luglio 2020, n.187

"È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 12, comma 2, lett. b), della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2019, che ha aggiunto il comma 2-bis all'art. 9 della legge reg. Valle d'Aosta n. 20 del 2012. La disposizione impugnata dal Governo, nel prevedere che, in relazione a beni che risultino intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi, l'assemblea dei consorziati accerti, alla presenza di un notaio, l'esistenza di eventuali diritti vantati da terzi sugli stessi, incide su istituti propri del diritto civile; inoltre, con lo stabilire che, ove non risultino soggetti che possano vantare diritti di proprietà sui beni suddetti, questi siano ricompresi nel piano di riordino, essa viola le disposizioni codicistiche a tenore delle quali, invece, in mancanza di altri successibili l'eredità è devoluta allo Stato e i beni immobili che non sono di proprietà di alcuno spettano al patrimonio dello Stato (artt. 586 e 827 cod. civ.)."

OSSERVAZIONI

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, alla stregua della previsione costituzionale;
2. La proposta legislativa, cui il dossier rinvia, è corredata di scheda di Analisi Tecnico Normativa, redatta dalla struttura amministrativa della VIII Commissione consiliare permanente, di relazione illustrativa e di relazione tecnico – finanziaria;
3. Si segnala che la relazione finanziaria prevede, all'art.10 co.1 lett.a), uno stanziamento di €400,00 per ogni ettaro di superficie lorda, per la redazione del piano di gestione dei terreni conferiti dai soci o assegnati ai sensi della L. n.440/1978 e per la realizzazione dei miglioramenti fondiari necessari; diversamente, l'art.10, co.1 lett.a), del progetto legislativo quantifica tale contributo in €600,00. Di conseguenza, è necessario calcolare *ex novo* l'ammontare delle risorse finanziarie destinate all'attuazione della PdL.

In materia finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che «*ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*», conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese e sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate. Tra oneri e mezzi finanziari si instaura, così, un necessario rapporto di coerenza, che deve essere accertato, oltre che sul piano quantitativo, anche sul piano temporale, per assicurare la sincronia tra il determinarsi degli effetti finanziari onerosi e l'acquisizione delle relative risorse.

In materia di legislazione ordinaria, il riferimento normativo è costituito dalla Legge di contabilità e finanza pubblica, L. n. 196/2009 e *ss.mm.ii*, in particolare l'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica.

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a "*ciascuna legge*", si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

L'art.19, co.2, richiamando nuovamente il disposto dell'art.81, co.4 Cost., dispone l'applicazione del principio della copertura finanziaria anche alle leggi che prevedono oneri, adottate dalle Regioni e dalle Province autonome, attraverso l'uso delle medesime tecniche di copertura stabilite per le leggi dello Stato, in quanto applicabili.

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

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

spese a carico del bilancio regionale, bisogna indicare gli elementi idonei a comprovare l'invarianza finanziaria.

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

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

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

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

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *“criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende*

effettuare in esercizi futuri” (ex multis, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);

c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);

d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura dato che *“non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura”, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa”* (sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);

e) l’onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all’art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall’art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);

f) divieto dell’utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *“presunto”*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell’esercizio precedente (sentenze n.70-192 del 2012);

g) l’indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell’art.81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori non può essere *<coperta>* (e compressa) solo *“nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio”*, in quanto legittimerebbe una decisione arbitraria

dell'Ente di coprire in modo discontinuo i costi del servizio (diritto), precludendo ad assicurare l'effettività del medesimo diritto (sent. n.275/2016);

i) nell'ordinamento contabile non esiste un principio di intrasferibilità assoluta tra spese obbligatorie e spese discrezionali, essendo sempre possibile una volta venuto meno il titolo di una determinata spesa, procedere ad un diverso impiego delle relative disponibilità con variazioni di bilancio, ovvero, sempre con legge regionale, intervenire mediante riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa in seguito al venir meno del relativo capitolo di bilancio (sent. n.108/2014);

l) la quantificazione della spesa se mancante, insufficiente o inesatta, si risolve in difetto di copertura finanziaria, perché questa è effettiva e conforme all'art.81, solo quando è commisurata ad una corretta definizione nel suo ammontare (sent.386/2008);

m) la relazione tecnica costituisce elemento essenziale per il rispetto dell'art.81, co.3, Cost. Si tratta, infatti, di un documento con funzione di controllo dell'adeguatezza della copertura finanziaria (Corte cost., sentenza n.25/2021).

f.to Il Funzionario titolare di P.O.
dott. Salvatore Longobardi

Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.