



Direzione Generale Attività Legislativa
Servizio Commissioni speciali,
Studi e Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"Interventi a favore del Cicloturismo in
Campania "*

Reg. Gen. n.321/XI Leg.

**Copyright© CONSIGLIO REGIONALE DELLA
CAMPANIA**

Firmatario	Cons. Tommaso Pellegrino
Cofirmatari	Conss. Giovanni Mensorio e Vincenzo Santangelo
Data documento	21.02.2024
Dirigente	dott.ssa Rosaria Conforti
Istruttore direttivo	Ninfa Vassallo, titolare di posizione di E.Q. di II fascia
Istruttoria a cura di	Carmen Palmieri
Assegnato per esame	III Commissione Consiliare Permanente
Assegnato per parere	II Commissione Consiliare Permanente
Scheda ATN (art.84 R.I.)	No
AIR e analisi di fattibilità (art.86 R.I.)	Assente
Norma finanziaria	Presente

Indice

Normativa comunitaria ed internazionale.....	pag. 3
Normativa nazionale.....	pag. 6
Normativa Regione Campania.....	pag. 7
Normativa regionale.....	pag. 8
Prassi.....	pag. 9
Giurisprudenza.....	pag. 10
Osservazioni.....	pag. 11

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

PRINCIPALE NORMATIVA INTERNAZIONALE

Accordo di Parigi, raggiunto il 12 dicembre 2015

Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, ratificata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 27 settembre 2015

Protocollo di Kyoto, sottoscritto l'11 dicembre 1997 in occasione della Conferenza delle parti "COP 3" della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC)

Dichiarazione di Rio su Ambiente e Sviluppo, approvata dalla Conferenza delle Nazioni Unite il 14 giugno 1992

Dichiarazione sull'Ambiente umano, siglata dalla Conferenza delle Nazioni Unite a Stoccolma il 16 giugno 1972

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

TFUE, artt.3 co.2, art.4, co.2 lett.e), 11, 21 co.2 lett.f), Titolo XX.

Carta dei diritti UE, art.37

Green Deal europeo

Quinto Piano di Azione Ambientale

Rete EuroVelo

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il Regolamento (CE) n.401/2009 e il Regolamento (UE) n.2018/1999 («Normativa europea sul clima»).

Regolamento (UE) n.2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Regolamento (UE) n.2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2020, relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del Regolamento (UE) n.2019/2088.

Regolamento (UE) n.2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 come contributo all'azione per il clima per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi e recante modifica del Regolamento (UE) n.525/2013.

Regolamento (UE) n.168/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2013, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore a due o tre ruote e dei quadricicli.

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva n.2002/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 marzo 2002, relativa all'omologazione dei veicoli a motore a due o tre ruote e che abroga la direttiva 92/61/CEE del Consiglio.

RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Risoluzione n.2022/2909 del Parlamento europeo, del 16 febbraio 2023, sull'elaborazione di una strategia dell'UE per la mobilità ciclabile.

COMUNICAZIONI DELLA COMMISSIONE

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM(2023) 566 *final*, del 4 ottobre 2023, Proposta di dichiarazione europea sulla mobilità ciclistica.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM/2021/811 *final*, del 14 dicembre 2021, Il nuovo quadro dell'UE per la mobilità urbana.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM/2020/789 *final*, del 9 dicembre 2020, Strategia per una mobilità sostenibile e intelligente: mettere i trasporti europei sulla buona strada per il futuro.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo ed al Comitato delle Regioni COM(2019) 640, dell'11 dicembre 2019, Il *Green Deal* europeo.

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione della Commissione (2023/550), dell'8 marzo 2023, sui programmi nazionali di sostegno alla pianificazione della mobilità urbana sostenibile.

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt.9, 41, 117

Legge 11 gennaio 2018, n.2

"Disposizioni per lo sviluppo della mobilità in bicicletta e la realizzazione della rete nazionale di percorribilità ciclistica"

Legge 28 dicembre 2015, n.208

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)" (art.1, co.640)

Legge 14 gennaio 2013, n.4

"Disposizioni in materia di professioni non organizzate"

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152

"Norme in materia ambientale"

Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n.242

"Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell'art.11 della Legge 15 marzo 1997, n.59"

Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285

"Nuovo codice della strada"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.7, 8 lett.s), 53, 54, 55

Delibera di Giunta regionale 26 luglio 2023, n.450

"Programma Annuale Turismo 2023"

Delibera di Giunta regionale 27 settembre 2022, n.481

"Piano regionale della mobilità ciclistica (PRMC) ex art.13 della Legge Regionale n.6 del 5 aprile 2016. Adempimenti"

Legge Regionale 5 aprile 2016, n.6

"Prime misure per la razionalizzazione della spesa e il rilancio dell'economia campana Legge collegata alla legge regionale di stabilità per l'anno 2016"

Legge Regionale 8 agosto 2014, n.18

"Organizzazione del sistema turistico in Campania"

Delibera di Giunta regionale 22 luglio 2013, n.242

"Approvazione del "modello operativo di accreditamento degli operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale e dei servizi per il lavoro in Regione Campania" e contestuale revoca delle dd.g.r. n°226/06 e n.793/06 limitatamente alle modifiche apportate"

Legge Regionale 27 gennaio 2012, n.1

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2012 e pluriennale 2012 – 2014 della Regione Campania (legge finanziaria regionale 2012)" (art.43)

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Calabria

Legge Regionale Calabria 27 ottobre 2023, n.48

"Promozione del Cicloturismo e riconoscimento della ciclovía dei parchi della Calabria"

Veneto

Legge Regionale Veneto 8 agosto 2019, n.35

"Promozione del cicloturismo e istituzione del logo "Venice bike lands"" (art.6 ed 8)

Trentino Alto - Adige

Legge Provinciale Trento 11 giugno 2010, n.12

"Sviluppo della mobilità e della viabilità ciclistica e ciclopedonale nonché modificazioni dell'articolo 52 della legge provinciale 20 marzo 2000, n.3, in materia di procedure di approvazione del piano provinciale della mobilità"

Marche

Legge Regionale Marche 18 dicembre 2017, n.37

"Interventi a favore del cicloturismo"

Toscana

Legge Regionale Toscana 29 aprile 2022, n.13

"Disposizioni finalizzate a favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica. Modifiche alle leggi regionali 27/2012, 65/2014, 77/2017 e 55/2021"

Valle d'Aosta

Legge Regionale Valle d'Aosta 8 ottobre 2019, n.16

"Principi e disposizioni per lo sviluppo della mobilità sostenibile"

Friuli Venezia - Giulia

Legge Regionale Friuli Venezia - Giulia del 23 febbraio 2018, n.8

"Interventi per la promozione della nuova mobilità ciclistica sicura e diffusa"

Puglia

Legge Regionale Puglia 23 gennaio 2013, n.1

"Interventi per favorire lo sviluppo della mobilità ciclistica"

Lazio

Legge Regionale Lazio del 28 dicembre 2017, n.11

"Disposizioni per favorire la mobilità nuova"

PRASSI

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili dell'1 agosto 2022

"Piano generale della mobilità ciclistica 2022-2024"

Delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile del 14 aprile 2022

"Piano nazionale sicurezza stradale 2030"

Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile del 15 dicembre 2021, n.509

"Modalità di utilizzo delle risorse per il rafforzamento della mobilità ciclistica e la costruzione di ulteriori km di piste ciclabili urbane e metropolitane – Misura 2, Componente 2, Investimento 4.1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"

Deliberazione del Consiglio Nazionale del CONI 28 ottobre 2014, n.1525

"Regolamento degli Enti di Promozione Sportiva"

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza del 19 luglio 2022, n.179

“La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia. (Nel caso di specie, sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 97, 117, comma 4, e 118 Cost., e al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dell'art. 1, comma 597, l. n. 178 del 2020 che, con riguardo alla creazione di una banca dati statale delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, prevede l'obbligo per le Regioni di trasmettere al Ministero della cultura i dati inerenti alle strutture ricettive, e attribuisce al Ministro della cultura il compito di definire unilateralmente, anziché mediante intesa con le Regioni, le modalità di acquisizione dei codici identificativi regionali. La norma impugnata non interferisce se non nei limiti strettamente necessari ai fini di un mero coordinamento con le competenze regionali in materia di turismo, in quanto è rivolta ad assicurare un'adeguata tutela dei consumatori e a contrastare l'evasione fiscale attraverso il coordinamento dei dati a tal fine rilevanti, secondo la logica sottesa alla competenza legislativa esclusiva statale nella materia « coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» di cui all'art. 117, comma 2, lett. r), Cost.”

OSSERVAZIONI

1. Il dossier legislativo alla PdL è stato richiesto il 07.02.2024, con nota prot. n.02641 dal Dirigente del Settore Commissione, Studi, Informazione e Comunicazione;
2. La proposta di legge è corredata di relazione illustrativa e di relazione tecnico-finanziaria;
3. L'art.7 non indica il termine di entrata in vigore della legge;
4. È opportuno l'aggiornamento delle annualità del Bilancio di previsione finanziario: 2024-2026 in luogo di 2023 -2025.

Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

Ai fini della verifica del rispetto di tale requisito costituzionale assumono rilievo la corretta determinazione degli effetti di maggior spesa o di minore entrata derivanti dalle norme, nonché la coerenza tra la quantificazione della proposta di legge con i mezzi di copertura. Va, al riguardo, evidenziata la rilevanza, anche prospettica, rinvenibile nell'art.17, co.3, della L. n.196/2009, come modificato dall'art.3, L. n.163/2016, con riferimento alla relazione tecnica.

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

Tanto premesso, così come osservato anche dalla Corte dei Conti nella Deliberazione n.08/SEAUT/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.

Più recentemente la Delibera n.210/2023/RQ della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Campania, ha ribadito ancora una volta che, quando da una proposta di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale, *“...in concreto deve essere fornita evidenza documentale...”*, *“giacché la declaratoria di assenza di onere, non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell’obbligo di copertura (Corte costituzionale sentenze nn. 235/2020 e 188/2015)”*.

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

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

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella *“relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie”*) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'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 (diritto all’istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e compresa) 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).

L'Istruttore direttivo amministrativo
titolare di posizione di E.Q. di II fascia

Ninfa Vassallo



L'istruttore amministrativo

Carmen palmieri



il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

