



CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

“Legge sulla moda”

ad iniziativa del Cons. Michele Schiano di Visconti

Reg. Gen. n. 186

Data documento:	25 febbraio 2022
Dirigente	Dott.ssa Rosaria Conforti
A cura di	Dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

NORMATIVA INTERNAZIONALE

"Carta per la moda sostenibile" del 5.11.2018, sottoscritta dall'ONU il 10.12.2018, per ridurre l'impatto esercitato dall'intera filiera della moda sull'ambiente.

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Artt.107, 108, 169 TFUE

Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato a sostegno dell'economia nel contesto dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, approvato il 19 marzo 2020.

Strategia dell'UE per i tessili sostenibili, la cui adozione da parte della Commissione è prevista per il primo trimestre 2022.

Green Deal europeo, del dicembre 2019.

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.1287/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce un programma per la competitività delle imprese e le piccole e le medie imprese. (COSME) (2014 – 2020) e abroga la decisione n. 1639/2006/CE.

Regolamento (UE) n.1007/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 settembre 2011, relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili e che abroga la Direttiva 73/44/CEE del Consiglio e le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 96/73/CE e 2008/121/CE.

Regolamento (CE) n.1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio,

del 18 dicembre 2006, concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH), che istituisce un'agenzia europea per le sostanze chimiche, che modifica la Direttiva 1999/45/CE e che abroga il Regolamento (CEE) n. 793/93 del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1488/94 della Commissione, nonché la direttiva 76/769/CEE del Consiglio e le direttive della Commissione 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE.

Regolamento (CE) n.850/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo agli inquinanti organici persistenti e che modifica la Direttiva 79/117/CEE.

DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva n.2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

Direttiva n.96/74/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa alle denominazioni del settore tessile.

Direttiva n.98/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 1998 sulla protezione giuridica dei disegni e dei modelli.

REGOLAMENTI DEL CONSIGLIO

Regolamento (CE) n.6/2002 del Consiglio, del 12 dicembre 2001, su disegni e modelli comunitari.

Regolamento (UE) n.2015/1588 del Consiglio, del 13 luglio 2015, sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali.

Regolamento (UE) n.2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

REGOLAMENTI DELLA COMMISSIONE

Regolamento (UE) n.651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato

Documento di lavoro dei servizi della Commissione

"Scelte strategiche per la competitività dell'industria europea della moda – punto d'incontro tra produzione e creatività" del 5 ottobre 2012

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt. 41, 117, 119

Decreto legge 22 marzo 2021, n.41

"Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19"

Decreto Legislativo 9 giugno 2020, n.68

"Nuove disposizioni in materia di utilizzo dei termini «cuoio», «pelle» e «pelliccia» e di quelli da essi derivati o loro sinonimi e la relativa disciplina sanzionatoria, ai sensi dell'articolo 7 della legge 3 maggio 2019, n. 37 - Legge europea 2018"

Decreto legislativo, 03 luglio 2017, n.117

"Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n.106"

Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n.21

"Attuazione della Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle Direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le Direttive 85/577/CEE e 97/7/CE"

Legge 8 aprile 2010, n.55

"Disposizioni concernenti la commercializzazione di prodotti tessili, della pelletteria e calzaturieri"

Legge 28 giugno 2019, n.58

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, recante misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi"

Decreto legge 30 aprile 2019, n.34

"Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi"

Legge 20 novembre 2009, n.166

"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 135, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"

Decreto legge 25 settembre 2009, n.135

"Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee"

Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n.206

"Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229"

Legge 24 dicembre 2003, n. 350

"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)"

Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n.70

"Attuazione della Direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico"

Decreto legislativo 22 maggio 1999, n.194

"Attuazione della Direttiva 96/74/CE relativa alle denominazioni del settore tessile)"

Legge 26 novembre 1973, n.883

"Disciplina delle denominazioni e dell'etichettatura dei prodotti tessili"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt. 53, 54, 55

Regolamento del Consiglio regionale della Campania

Artt. 91, 96, 98

Legge Regionale 8 agosto 2016, n.22

"Legge annuale di semplificazione 2016 - Manifattur@Campania: Industria 4.0"

Delibera di Giunta regionale n.603/2018

"Promozione e Valorizzazione del Made in Italy prodotto in Campania: destinazione risorse e linee direttrici"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Lazio

[Legge Regionale Lazio 9 dicembre 2021, n.18](#)

"Disposizioni per promuovere il settore della moda"

PRASSI

Circolare ministeriale del Ministero dello sviluppo economico del 14 novembre 2012

"Regolamento (UE) n. 1007/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2011 relativo alle denominazioni delle fibre tessili e all'etichettatura e al contrassegno della composizione fibrosa dei prodotti tessili e che abroga la Direttiva 73/44/CEE del Consiglio e le Direttive del Parlamento europeo e del Consiglio 96/73/CE e 2008/121/CE"

GIURISPRUDENZA

Tribunale di Gorizia, sez.unica civile, ordinanza cautelare n.2021/712

"[...] Con l'entrata in vigore dell'edizione del 27 marzo 2014, al Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale è stato aggiunto un inedito art.12 rubricato "Tutela dell'ambiente naturale" per cui "La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono" ... poiché la *ratio* ed il disposto dell'art.12 c.a. richiedono che "La comunicazione commerciale nel prospettare un beneficio ambientale debba "consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono". Ciò in ragione del fatto che la sensibilità verso i problemi ambientali è oggi molto elevata e le virtù ecologiche decantate da un'impresa o da un prodotto possono influenzare le scelte di acquisto del consumatore medio. Ne consegue che non è conforme ad un'esigenza di effettiva tutela dell'ambiente che i vantii ambientali divengano frasi di uso comune, prove di concreto significato ai fini della caratterizzazione e della differenziazione dei prodotti. Più in generale, la giurisprudenza autodisciplinare ha posto in rilievo che la pubblicità ambientale può fare riferimento, implicitamente o esplicitamente: alla relazione tra prodotto e ambiente; alla promozione di uno stile di vita eco-compatibile; alla presentazione di un'immagine aziendale caratterizzata da un impegno ambientale. E ciò, mediante l'utilizzo di dichiarazioni ambientali "*verdi*" che devono essere chiare, veritiere, accurate e non fuorvianti, basate su dati scientifici presentati in modo comprensibile.

In conclusione, a fronte di un'espansione rapida del fenomeno patologico del *Green-washing*, si registra la convergenza di una pluralità di soggetti regolatori e di normative di riferimento, tutte accomunate dall'obiettivo di garantire il rispetto di un principio generale di verità del messaggio che abbia carattere anche pubblicitario"

Osservazioni

1. Le finalità e l'oggetto della Proposta di Legge rientrano tra le competenze concorrenti e residuali della Regione, ai sensi dell'art.117, co.2 e 3, Cost.
2. Riguardo la formulazione dell'articolato, sono presenti tre refusi:
l'art.1, co.4, cita la l.r. 17.02.2015, n.3 concernente *"Disposizioni per la tutela, la valorizzazione e lo sviluppo dell'artigianato"* senza specificare che tale previsione legislativa sia stata approvata dalla Regione Lazio;
l'art.3, co.2, lett. a), sancisce testualmente *"gli interventi del Sistema moda Lazio..."*;
l'art.8, co.1, riporta *"Fondo per il sostegno del Sistema moda Lazio"* quando il testo legislativo in esame tratta del Sistema moda Campania.
3. Con riferimento alla relazione tecnico – finanziaria, l'attuale co.3 dell'art.81 Cost., stabilendo che *«ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte»*, conferma l'obbligo di copertura finanziaria sia per le leggi che determinano nuove e maggiori spese sia per quelle che determinano minori entrate, in quanto entrambe generano uno squilibrio di bilancio cui occorre far fronte con una riduzione delle spese con nuove o maggiori entrate.

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

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale

dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume dal co.1, a *"ciascuna legge"*, si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

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

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

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

In tale ipotesi occorre, infatti, considerare (e specificare nella *"relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati e sulle relative coperture finanziarie"*) se le nuove funzioni siano o meno espletabili, effettivamente, con le risorse finanziarie disponibili, per evitare che in sede di previsione annuale di bilancio intervengano richieste per l'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* sulla quale si è ormai consolidato in maniera granitica l'orientamento giurisprudenziale in materia: il *"canonizzato"* principio della

copertura finanziaria *"credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale"*. A tale dettame si richiama un cospicuo numero di pronunce.

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

- a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una *<esplicita indicazione>* del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);
- b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *"criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri"* (*ex multis*, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);
- c) la tecnica di copertura esige una analitica quantificazione a dimostrazione della sua idoneità (sent. n.26 del 2013);
- d) la declaratoria di assenza di onere non vale di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura dato che *"non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere: la mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa"* (sentenze n.18 del 2013, n.115 del 2012);
- e) l'onere e la copertura devono essere contestuali (cd. Principio della autosufficienza della legge di spesa in ossequio all'art. 81 Cost.); il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile e non può essere demandata –per specifiche azioni attinenti alla salvaguardia degli equilibri del bilancio- agli organi di gestione in sede diversa ed in un momento successivo da quello indefettibilmente previsto dall'art.81 Cost. (sentenza n.192 del 2012);
- f) divieto dell'utilizzo e contabilizzazione di un avanzo di amministrazione *"presunto"*, non accertato e verificato a seguito della procedura di approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente (sentenze n.70-192 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).

La Proposta di Legge cui il dossier legislativo si riferisce, registra una discrasia tra la relazione tecnico - finanziaria di accompagnamento e l'art.8.

In particolare, la prima, sinteticamente, stabilisce che gli oneri saranno valutati successivamente all'approvazione, mentre la previsione normativa quantifica all'art.8, co.1, 270.000€ per l'anno 2022, 470.000€ per il 2023 e 500.000€ per le annualità 2022-2023 finalizzati agli interventi in conto capitale. Inoltre, l'art.8, co.2, prevede lo stanziamento di 30.000€ per ciascuna annualità del triennio 2021-2023 per le spese derivanti dall'organizzazione della giornata ed il premio regionale della moda, previsti dall'art.4.

Premesso che la specificazione delle somme necessarie all'attuazione delle proposte legislative deve essere determinata *ex ante*, e non può mai essere effettuata successivamente all'approvazione, appare necessario, una riformulazione chiara, specifica e coerente degli oneri economici previsti all'articolo della P.d.L., nonché, della RTF.

Il funzionario P.O.
dott. Salvatore Longobardi

Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti
Data: 11/03/2022 15:49:19