



Direzione Generale Attività Legislativa
Unità Dirigenziale Studi Legislativi e
Servizio Documentazione

Dossier di documentazione legislativa

Proposta di legge

*"Norme in materia di turismo itinerante:
Garden Sharing e Aree di sosta caravan
e autocaravan"*

Reg. Gen. n.221/XI Leg.

| | |
|---|--|
| Firmatari | Conss. Tommaso Pellegrino, Vincenzo Alaia, Francesco Iovino e Vincenzo Santangelo |
| Data documento | 10 maggio 2022 |
| Dirigente | dott.ssa Rosaria Conforti |
| A cura di | dott. Salvatore Longobardi P.O. Staff Unità Dirigenziale Studi Legislativi e Servizio Documentazione |
| Assegnato per esame | III 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 |

Indice

| | |
|--|----------------|
| Normativa comunitaria..... | pag. 3 |
| Normativa nazionale..... | pag. 5 |
| Normativa Regione Campania..... | pag. 7 |
| Normativa regionale..... | pag. 8 |
| Prassi..... | pag. 10 |
| Giurisprudenza..... | pag. 11 |
| Osservazioni..... | pag. 12 |

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

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

NORME INTERNAZIONALI

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sottoscritta a New York il 13 dicembre 2006

NORME COMUNITARIE

PRINCIPALE NORMATIVA EUROPEA

Art. 3, par.2 TUE

Artt. 3, 21, 26 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000

Artt. 10, 19, 169, 195 e Titolo XXII TFUE

DIRETTIVE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 settembre 2007, che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli (Direttiva quadro)

Direttiva n.2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il Regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le Direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE

REGOLAMENTI DELLA COMMISSIONE

Regolamento delegato (UE) n.885/2013 della Commissione, del 15 maggio 2013, che integra la Direttiva 2010/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui sistemi di trasporto intelligenti, in merito alla predisposizione dei servizi d'informazione sulle aree di parcheggio sicure destinate agli automezzi pesanti e ai veicoli commerciali

Regolamento (UE) n.1230/2012 della Commissione, del 12 dicembre 2012, che attua il Regolamento (CE) n.661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i requisiti di omologazione per le masse e le dimensioni dei veicoli a motore e dei loro rimorchi e che modifica la Direttiva 2007/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio

REGOLAMENTI DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n.2018/858 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, dei componenti e delle entità tecniche indipendenti destinati a tali veicoli, che modifica i Regolamenti (CE) n.715/2007 e (CE) n.595/2009 e abroga la Direttiva 2007/46/CE

Regolamento (CE) n. 661/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, sui requisiti dell'omologazione per la sicurezza generale dei veicoli a motore, dei loro rimorchi e sistemi, componenti ed entità tecniche ad essi destinati

DECISIONI

Decisione del Consiglio (2010/48/CE), del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità

COMUNICAZIONI

Comunicazione COM(2010) 636 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, del 15 novembre 2020, Strategia europea sulla disabilità 2010-2020: un rinnovato impegno per un'Europa senza barriere

PRINCIPALE NORMATIVA NAZIONALE

Costituzione

Artt.2, 3, 9, 16, 41, 117

Decreto Legislativo 2 gennaio 2018, n.1

"Codice della protezione civile"

Decreto Presidente della Repubblica 1° agosto 2011, n.151

"Regolamento recante semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi, a norma dell'articolo 49, comma 4-quater, del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122"

Decreto Legislativo 23 maggio 2011, n.79

"Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché' attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio"

Legge 3 marzo 2009, n.18

"Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità"

Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.152

"Norme in materia ambientale"

Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n.42

"Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137"

Decreto del Presidente della Repubblica 16 settembre 1996, n.610

"Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1992, n.495, concernente il regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo Codice della strada" (art.214)

Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285

"Nuovo codice della strada"

Legge 14 ottobre 1991, n.336

"Disciplina della costruzione, circolazione e sosta delle auto-caravan"

Legge 9 gennaio 1989, n.13

"Disposizioni per favorire il superamento e l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONE CAMPANIA

Statuto della Regione Campania

Artt.7, 8, 53, 54

Legge Regionale 26 marzo 1993, n.13

"Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta"

PRINCIPALI NORMATIVE REGIONALI

Sardegna

Legge Regionale Sardegna 11 aprile 2022, n.7

"Modifiche e integrazioni all'articolo 21 della legge regionale n.16 del 2017 in materia di disciplina delle aree comunali attrezzate di sosta temporanea a fini turistici"

Piemonte

Legge Regionale Piemonte 4 gennaio 2021, n.1

"Disposizioni regionali di modifica alla legge regionale 22 febbraio 2019, n.5 ("Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante")"

Abruzzo

Legge Regionale Abruzzo 5 agosto 2020, n.24

"Norme in materia di turismo itinerante"

Marche

Legge Regionale Marche 2 luglio 2020, n.28

"Ulteriori modifiche alla legge regionale 11 luglio 2006, n.9 ("Testo unico delle norme regionali in materia di turismo")"

Friuli-Venezia Giulia

Decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 12 dicembre 2017, n.0279/Pres

"Regolamento recante i requisiti delle aree attrezzate per la sosta temporanea di autocaravan e caravan, ai sensi dell'articolo 55, comma 1, della legge regionale 9 dicembre 2016, n.21 ("Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale, nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive"), nonché i criteri e le modalità per la concessione di contributi in conto capitale

ai comuni, singoli o associati, per la realizzazione, la ristrutturazione o l'ampliamento delle predette aree di sosta in attuazione dell'articolo 54 della medesima legge regionale"

Valle d'Aosta

Legge Regionale Valle d'Aosta 24 giugno 2002, n.8

*"Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e norme in materia di turismo itinerante.
Abrogazione della legge regionale 22 luglio 1980, n.34"*

Lazio

Regolamento Regionale Lazio 24 ottobre 2008, n.18

"Disciplina delle Strutture Ricettive all'aria aperta"

PRASSI

Decreto Ministero dell'Interno 28 febbraio 2014

"Regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, la costruzione e l'esercizio delle strutture turistico - ricettive in aria aperta (campeggi, villaggi turistici, ecc.) con capacità ricettiva superiore a 400 persone"

Circolare del Ministero dei Trasporti 2 aprile 2007

"Circolazione e sosta delle autocaravan"

Decreto Ministero dei lavori pubblici 14 giugno 1989, n.236

"Prescrizioni tecniche necessarie a garantire l'accessibilità, l'adattabilità e la visitabilità degli edifici privati e di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e agevolata, ai fini del superamento e dell'eliminazione delle barriere architettoniche"

GIURISPRUDENZA

Corte Costituzionale, sentenza dell'08 luglio 2021, n.144

“Non è fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 l. reg. Piemonte 22 febbraio 2019, n.5, nel testo originario, impugnato per violazione degli artt.9 e 117, comma 2, lett. s), Cost., in quanto, nel conferire alla Giunta regionale il potere di approvare il regolamento di attuazione della medesima legge regionale, indica i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi e igienico-sanitari dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a garden sharing, omettendo ogni riferimento alla disciplina paesaggistica. La disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che la disciplina regolamentare posta dalla Giunta non potrà apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio. Proprio per tale ragione, essa “tace” su un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale, e sul quale essa non avrebbe nemmeno potuto intervenire, e si riferisce, invece, ad ambiti per i quali è ammesso l'apprezzamento della Regione.”

Corte Costituzionale, sentenza del 29 novembre 2017, n.246

“Il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n.42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n.189 del 2016, n.235 del 2011, n.101 del 2010; nello stesso senso, sentenza n.232 del 2008), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n.641 del 1987). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale.

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 3, 9, 32 e 117, commi 2, lett. s), e 3, Cost., l'art. 1, comma 129, della l.reg. Campania 15 marzo 2011 n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013. Legge finanziaria regionale 2011), nella parte in cui sostituisce l'art. 2 della l.reg. 26 marzo 1993 n. 13 (Disciplina dei

complessi turistico-ricettivi all'aria aperta), limitatamente alle parole “e paesaggistici”, contenute nel comma 1 di tale articolo.”

OSSERVAZIONI

1. La PdL *de qua* rientra tra le competenze legislative della Regione, alla stregua della previsione costituzionale ed è corredata dalla scheda di Analisi Tecnico Normativa, redatta dalla struttura amministrativa della III Commissione consiliare Permanente;
2. Analoga proposta è stata depositata alla Camera dei Deputati il 17 giugno 2017, a firma dei Cons. Ricciatti ed altri intitolata *"Disposizioni in materia di turismo all'aria aperta"* (A. C.4497), assegnata alla X Commissione Attività Produttive, il cui esame è tuttora in corso;
3. il progetto di legge cui il dossier si riferisce è corretrato di relazione tecnico finanziaria ma, sia in quest'ultima che all'art.9, co.1 del testo legislativo, non è indicato il Bilancio previsionale da cui sarà dedotto l'importo di 375.000€, onere stimato per l'attuazione della norma nell'anno 2022. Inoltre, la normativa attuale esige un'analitica quantificazione della spesa, non un generico riferimento alle annualità di Bilancio successive per gli oneri futuri, come previsto dall'art.9, co.2.

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

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

La norma prescrive che tale strumento tecnico-redazionale si accompagni ai disegni di legge, agli schemi di decreto legislativo, e agli emendamenti di iniziativa governativa, riferendosi quindi, *in primis*, all'ambito della produzione normativa statale. Il successivo co.6 estende, tuttavia, la medesima previsione anche ai disegni di iniziativa regionale, in coerenza con l'impostazione generale dello stesso art.17 che, finalizzato all'attuazione dell'art.81 Cost. e riferito, come si desume

dal co.1, a *“ciascuna legge”*, si indirizza anche alla legislazione regionale, altrettanto tenuta ad indicare espressamente la spesa autorizzata ogni qualvolta importi nuovi o maggiori oneri.

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

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

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

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

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

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

a) le leggi istitutive di nuove spese debbono contenere una <esplicita indicazione> del relativo mezzo di copertura (sent. n.26 del 2013, nonché, *ex plurimis*, sentenze n.386 e 213 del 2008, n.359 del 2007);

b) la copertura di nuove spese deve essere ancorata a *“criteri di prudenza, affidabilità e appropriatezza in adeguato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri”* (*ex multis*, sentenze n.192 del 2012, n.106 e n.68 del 2011, n.141 e n.100 del 2010);

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

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

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

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

g) l'indicazione della quantificazione e della relativa copertura, ai sensi dell'art.81 Cost., è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese (comunque da quantificare

analiticamente) possa farvi fronte con somme già iscritte nel bilancio (sentenze n.147/2018, n.272/2011 e n.115/2012);

h) la spesa per i taluni servizi (diritti) obbligatori (diritto all'istruzione del disabile) non può essere <coperta> (e 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).

f.to

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

Il Dirigente
dott.ssa Rosaria Conforti

C.P.

Firmato digitalmente da: Rosaria Conforti
Data: 10/05/2022 12:10:14