



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Con processo verbale della seduta del 30.12.2019, la Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania, composta dai Sigg.ri

- Prof. Pasquale Stanzione, Presidente
- Prof. Avv. Alfonso Furgiuele, Vicepresidente
- Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, Componente
- Avv. Adolfo Russo, Componente
- Avv. Domenico Santonastaso, Componente,

previa estensiva lettura, ha approvato la seguente

### **RELAZIONE**

(ex art.8, comma 8, L.R. Campania n.25/2018 e s.m. e i.)

SULL'ATTIVITÀ DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

DELLA REGIONE CAMPANIA

NEL 2019

(PRIMO ANNO DEL DI ESSA FUNZIONAMENTO)



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

# INDICE

## Capitolo I

### Premessa

1. La costituzione della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania; le funzioni di tale Organismo.....pag.5
2. La (iniziale) modifica, con legge regionale 08.08.2018, n.28, art.1, comma 65, dell'art.8, comma 2, della (costitutiva) legge regionale 25/2018.....pag.7
3. La consiliare elezione dei (cinque) Componenti la Consulta.....pag.8
4. La (sussequente) modifica, con legge regionale 29.12.2018, n.60, art.1, comma 43, dell'art.1, comma 3, lett. b), della (costitutiva) legge regionale 25/2018.....pag.9
5. La rinuncia all'incarico da parte di uno dei cinque eletti Componenti la Consulta.....pag.9
6. La presidenziale nomina dei primi quattro (dei cinque normativamente previsti) Componenti la Consulta.....pag.10
7. La sede assegnata alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.11
8. La sopravvenuta consiliare elezione, con consequenziale presidenziale nomina, del quinto Componente la Consulta.....pag.12
9. L'autonomia organizzativa della Consulta tra norme prerogative e logistiche circostanze ontologicamente allo stato ancora limitanti il pieno e ordinario esercizio delle di essa funzioni: A) circostanze ostanti la concretizzazione della previsione di cui all'art.8, comma 2, 2° periodo, della legge regionale (costitutiva della Consulta) n.25/2018; B) circostanze ostanti non solo la migliore e consona conoscenza e visibilità dell'esistenza dell'Organismo, ma soprattutto, la possibilità della di esso quanto più ampia funzionale fruizione.....pag.13

## Capitolo II

Iniziali problematiche relative all'insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania e attività dal medesimo Organismo svolte fino a tutto il 01.04.2019

1. Iniziali problematiche relative alla 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria; il primo accesso alla sede della Consulta del 04.02.2019.....pag.29
2. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, secondo accesso alla sede della Consulta datato 18.02.2019 e esito di tale incontro.....pag.33
3. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, terzo accesso alla sede della Consulta datato 04.03.2019 e esito di tale incontro.....pag.46
4. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, quarto accesso alla sede della Consulta datato 18.03.2019 e esito di tale incontro.....pag.48
5. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, quinto accesso alla sede della Consulta datato 02.04.2019 e esito di tale incontro (1<sup>a</sup> seduta di insediamento; approvazione del Regolamento interno e elezione del Presidente e del Vicepresidente della Consulta).....pag.50



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

6. Succinta legenda del Regolamento interno della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.53
7. Attività ed eventi significativi della Consulta dal 03.04.2019 fino al 02.06.2019: l'insediamento del Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, quinto e ultimo Componente della Consulta; la questione dell'utilizzo, o meno, di un sistema di protocollo autonomo (interno, anche cartaceo); la calendarizzazione delle sedute della Consulta.....pag.54

### **Capitolo III**

Le attività di alta consulenza giuridica, e non solo, della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania nell'anno 2019; le avanzate quattro richieste (di cui una relativa a conseguire deliberativo parere di ammissibilità di tre rilevanti quesiti in sede di referendum consultivo) di parere e i relativi pareri della Consulta di Garanzia Statutaria

1. Sommario inquadramento tematico e temporale dell'attività di alta consulenza giuridica disimpegnata dalla Consulta di Garanzia Statutaria dagli inizi del mese di giugno 2019 e fino a tutto il 30.12.2019.....pag.59
2. In particolare, circa la prima richiesta di parere e circa il relativo primo parere in data 01.07.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.62
3. In particolare, circa la seconda richiesta di parere e circa il relativo parere in data 25.07.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.68
4. In particolare, circa la terza richiesta di parere e circa il relativo parere in data 30.09.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.76
5. In particolare, circa la quarta richiesta di parere e circa il relativo parere in data 30.12.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.....pag.97



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

# CAPITOLO I

## PREMESSA



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

La ancora recente costituzione della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania impone, in premessa, di passare in succinta rassegna non solo i rilevanti segni e profili caratterizzanti tale Organismo, e tanto al fine di conferire quanto più certa e sinottica chiave di lettura dell'attività da esso svolta nel 2019, primo anno del di essa funzionamento, ma anche di annotare i di esso iniziali e più significativi eventi.

### **1. La costituzione della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania; le funzioni di tale Organismo**

Ai sensi dell'art.57 dello Statuto della regione Campania, il Consiglio Regionale, nella seduta del 23.07.2018 ha approvato e, in seguito, il Presidente della Giunta Regionale ha promulgato la L.R. n.25/2018 (rubricata "*Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania*"), pel tramite della quale è stata appunto costituita, con puntuale declinazione delle relative funzioni, la *Consulta di Garanzia Statutaria*, quale organo di alta consulenza giuridica e di garanzia, della Regione Campania.

Dalla medesima legge si è disposto:

- a) con l'art.1, appunto la costituzione, nonché la composizione - cinque componenti (di cui il Presidente e il Vicepresidente eletti al di essa proprio interno) - dell'Organismo, quindi la quinquennale durata dell'incarico e le modalità di elezione dei componenti;
- b) con l'art.2, le modalità di nomina, nonché l'ineleggibilità, l'incompatibilità e la sostituzione dei componenti l'Organismo;
- c) con l'art.3, i compiti e le funzioni della Consulta;



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- d) con l'art.4, la qualitativa e formale tipizzazione del parere dell'Organismo sull'interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali, nonché il procedimento relativo non solo alla di esso richiesta, ma anche al di esso formarsi, rilasciarsi, comunicarsi e, infine, anche pubblicarsi;
- e) con l'art.5, la qualitativa e formale tipizzazione del parere dell'Organismo circa la conformità allo Statuto - di cui all'art.3, comma 1, lettere b) e c) - delle delibere legislative, delle delibere regolamentari, delle delibere relative a atti preparatori con le quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione delle norme dell'Unione Europea, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nonché il procedimento e le misure relative non solo alla di esso richiesta, ma anche al di esso formarsi, rilasciarsi, comunicarsi, pubblicarsi e, nel caso di pronuncia di non conformità, da percorrersi e/o adottarsi per il disimpegno della migliore e più propria azione amministrativa;
- f) con l'art.6, le modalità e le rispettivamente procedimentalmente differenti prerogative dell'esercizio, da parte della Consulta, delle relative funzioni perfezionantesi con la verifica e consequenzialmente provvedimento dichiaratoria dell'ammissibilità, o meno, delle richieste di referendum abrogativo, consultivo o approvativo;
- g) con l'art.7, la necessariamente adeguatrice modifica alle leggi regionali n.25/1975 (rubricata "*Referendum popolare*", segnatamente, ai di essa artt. 10 e 11, primo e secondo comma) e n.35/1986 (rubricata "*Norme integrative sui referendum popolari concernenti questioni di particolare interesse locale*", segnatamente, all'art.3, comma 1);
- h) con l'art.8, la autonomia organizzativa e regolamentare, nonché il funzionamento della Consulta;
- i) con l'art.9, circa le norme transitorie e finanziarie, nonché circa l'entrata in vigore.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **2. La (iniziale) modifica, con legge regionale 08.08.2018, n.28, art.1, comma 65, dell'art.8, comma 2, della (costitutiva) legge regionale 25/2018**

L'originario articolo 8 (rubricato "Autonomia organizzativa e regolamentare e funzionamento"), comma 2, della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 quanto segue aveva previsto: "2. Per l'espletamento dei compiti attribuiti dallo Statuto regionale e dalla presente legge, la Consulta si avvale di una struttura amministrativa dotata di risorse umane, strumentali e finanziarie, dipendenti a tempo indeterminato della Giunta e del Consiglio, anche in posizione di comando, fonte: <http://burc.regione.campania.it> n. 51 del 23 Luglio 2018 ovvero dipendenti della Pubblica amministrazione nel rispetto della normativa nazionale vigente e a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale. A tal fine, **inderogabilmente** entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale, per quanto di rispettiva competenza, individuano le risorse strumentali e finanziarie e le risorse umane, ivi compreso almeno una risorsa di livello dirigenziale con funzioni di segretario della Consulta, in possesso dei requisiti professionali specifici e di adeguate esperienze maturate all'interno della Pubblica amministrazione, da assegnare alla Consulta. Il Presidente del Consiglio regionale provvede, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad assegnare in uso alla Consulta idonei locali per l'espletamento dei compiti istituzionali".

Orbene, con legge regionale 08.08.2018, n.28, art.1, comma 65, dell'art.8, comma 2, il Legislatore regionale ha immediatamente modificato la previgente, e qui sopra testualmente ritrascritta, disposizione normativa; pertanto, ne è conseguito disposto quanto segue: "65. Al comma 2



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*dell'articolo 8 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 (Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania) la parola "inderogabilmente" è soppressa*".

### **3. La consiliare elezione dei (cinque) Componenti la Consulta**

Una volta promulgata la legge regionale 25/2018, nel B.U.R. Campania n.55 del 06.08.2018 è stato poi pubblicato il presidenziale Avviso per la nomina dei cinque componenti, e tanto ai sensi non solo della legge regionale 07.08.1996, n.17, ma anche a mente di quanto previsto dalla testé sopra detta regionale legge costitutiva.

Pervenute nei termini prescritti le proposte di candidatura, siccome corredate da conferente documentazione, le medesime sono state assegnate alla competente Commissione consiliare per conseguire, nel termine previsto dall'art.8, comma 2, della legge regionale 07.08.1996, n.17, l'espressione del parere di cui all'art.6, comma 4, di codesta medesima legge regionale.

Decorso infruttuosamente il detto termine, a cura della consiliare Direzione Generale Attività Legislativa - Unità Dirigenziale Affari Legali, Assistenza Ufficio di Presidenza e Nomine - le proposte di candidatura (in numero di 18) sono state messe a disposizione di tutti i Consiglieri regionali precedentemente alla seduta convocata per la votazione relativa alla elezione dei cinque componenti dell'Organismo in parola, e ciò ex art.8, comma 4, ancora della or detta legge regionale. Sicché, nella seduta del 21.12.2018, il Consiglio regionale, a scrutinio segreto, ha proceduto alla elezione dei cinque componenti (nella persona, qui in ordine alfabetico, dei Sigg.ri Prof. Alfonso Furgiuele, Avv. Adolfo Russo, Avv. Domenico Santonastaso, Prof. Pasquale Stanzione e Avv. Aldo Starace) della Consulta di Garanzia Statutaria, e tanto ai sensi dell'art.1, comma 4, della legge



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

regionale n.25/2018, così come risulta dall'attestato n.469/2 del Presidente del Consiglio Regionale, siccome pubblicato nel B.U.R. Campania del 28.12.2019, n.99.

#### **4. La (susseguente) modifica, con legge regionale 29.12.2018, n.60, art.1, comma 43, dell'art.1, comma 3, lett. b), della (costitutiva) legge regionale 25/2018**

L'originario articolo 1 (rubricato "*Costituzione e composizione*"), comma 3, della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 quanto segue aveva previsto: "*3. La Consulta si compone di cinque membri il cui incarico dura cinque anni. Possono essere eletti componenti della Consulta: a) professori universitari in materie giuridiche; b) magistrati in quiescenza o fuori ruolo; c) avvocati iscritti all'albo professionale da almeno venti anni*".

Orbene, con legge regionale 29.12.2018, n.60, art.1, comma 43, il Legislatore regionale ha susseguentemente modificato la previgente, e qui sopra testualmente ritrascritta, disposizione normativa; pertanto, ne è conseguito disposto quanto segue: "*3. La Consulta si compone di cinque membri il cui incarico dura cinque anni. Possono essere eletti componenti della Consulta: a) professori universitari in materie giuridiche; b) magistrati anche in quiescenza; c) avvocati iscritti all'albo professionale da almeno venti anni*".

#### **5. La rinuncia all'incarico da parte di uno dei cinque eletti Componenti la Consulta**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Prima del sopraggiungere del presidenziale decreto di nomina, e segnatamente con nota p.e.c. in data 08.01.2019 col n. 561/e acclarata al protocollo generale del Consiglio Regionale, il componente eletto Avv. Aldo Starace ha comunicato la rinuncia all'incarico.

Quantunque ciò, la Consulta, temporaneamente residuata composta comunque da quattro componenti eletti, è esitata regolarmente costituita, e tanto ai sensi dell'art.2, comma 1, della citata legge regionale n.25/2018.

### **6. La presidenziale nomina dei primi quattro (dei cinque normativamente previsti) Componenti la Consulta**

Il Presidente del Consiglio Regionale, nella persona dell'On. Dott.ssa Rosa D'Amelio, con suo proprio decreto n.1 del 09.01.2019, premesso, preso atto e visto quanto di conferente giuridico e fattuale rilievo, ha decretato la nomina a Componente(i) la Consulta di Garanzia Statutaria il Prof. Alfonso Furgiuele, l'Avv. Adolfo Russo, l'Avv. Domenico Santonastaso e il Prof. Pasquale Stanzone, contestualmente disponendo:

- l'assunzione delle funzioni, da parte dei detti Componenti, a decorrere dal giorno successivo (*id est*, dal 18.01.2019) alla pubblicazione (intervenuta, quindi, il 17.01.2019) del medesimo decreto di nomina nel B.U.R. Campania n.3;
- la fissazione, con successiva presidenziale decretazione (*id est*, il decreto n.18 del 14.06.2019, cui ha fatto seguito la prima dirigenziale determina di impegno, la n.1165 dell'01.10.2019 dell'UD STAFF - Pianificazione, Qualità, Controllo interno ed Assistenza ad Organismi di controllo -) dell'indennità annua (onnicomprensiva, a titolo di rimborso spese e nei limiti della disponibilità del bilancio del Consiglio Regionale e pari al sessanta



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

per cento dell'indennità di cui all'art.2 della legge regionale 05.06.1996, n.13, il cui importo risultante individuato dalla Conferenza Stato – Regioni ai sensi dell'art.2, comma 1, lett. b, del D.L. n.174/2012) siccome prevista anche dall'art.8, comma 6, della legge regionale 25/2018;

- la trasmissione del medesimo decreto di nomina al presidente della Giunta Regionale, al Segretario Generale del Consiglio Regionale, alla Direzione Generale Attività Legislativa, alla Direzione Generale risorse Umane Finanziarie e Strumentali, all'Unità Dirigenziale Staff Pianificazione, Qualità, Controllo interno ed Assistenza agli organismi di controllo ed all'Unità Dirigenziale Speciale Trasparenza ed Anticorruzione.

### **7. La sede assegnata alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

Con il perfezionarsi della nomina dei primi quattro (dei cinque *ex lege* previsti) Componenti l'Organismo in parola, la Presidenza del Consiglio Regionale, a ufficio della consiliare UD Amministrazione, all'uopo sollecitata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e in ossequio al combinato disposto dato dalla previsione di cui all'art.1, comma 2, della (costitutiva) legge regionale 25/2018 (“2. *La Consulta, organo regionale autonomo, con sede presso il Consiglio regionale ...*”) con quella di cui all'art.8, comma 2, ultimo periodo della medesima legge regionale (“*Il Presidente del Consiglio Regionale provvede, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad assegnare in uso alla Consulta idonei locali per l'espletamento dei compiti istituzionali*”), ha assegnato, quali risorse strumentali alla Consulta, le stanze 15, 16 e 17 siccome site al piano V del fabbricato F/8 del Consiglio Regionale.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **8. La sopravvenuta consiliare elezione, con consequenziale presidenziale nomina, del quinto Componente la Consulta**

Nella seduta del 05.04.2019 il Consiglio Regionale, ai sensi non solo della legge regionale 07.08.1996, n.17, ma anche a mente di quanto previsto dalla regionale legge n.25/2018 e s.m. e i., tenuto conto delle dimissioni rassegnate dall'Avv. Aldo Starace, (quinto) Componente eletto ma non nominato per le dimissioni da lui medesimo *medio tempore* rassegnate, ha curato di eleggere il quinto Componente della Consulta, nella persona del Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, e tanto con votazione a scrutinio segreto e con opzione esercitata con riguardo al novero delle (ancora utili allo scopo) tredici proposte di candidatura a tempo debito fatte pervenire al Consiglio Regionale sulla scorta del presidenziale Avviso n.55 il 06.08.2018 pubblicato sul B.U.R. Campania. A tal punto, il Presidente del Consiglio Regionale, nella persona dell'On. Dott.ssa Rosa D'Amelio, con suo proprio decreto n.15 del 16.04.2019, premesso, preso atto e visto quanto di conferente giuridico e fattuale rilievo, ha decretato la nomina a Componente la Consulta di Garanzia Statutaria il Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, anche in tal caso contestualmente disponendo:

- l'assunzione delle funzioni, da parte del detto Componente, a decorrere dal giorno successivo (*id est*, dal 24.04.2019) alla pubblicazione (intervenuta, quindi, il 23.04.2019) del medesimo decreto di nomina nel B.U.R. Campania n.22;
- la fissazione dell'indennità annua (onnicomprensiva, a titolo di rimborso spese e nei limiti della disponibilità del bilancio del Consiglio Regionale e pari al sessanta per cento dell'indennità di cui all'art.2 della legge regionale 05.06.1996, n.13);



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- la trasmissione del medesimo decreto di nomina al presidente della Giunta Regionale, al Segretario Generale del Consiglio Regionale, alla Direzione Generale Attività Legislativa, alla Direzione Generale risorse Umane Finanziarie e Strumentali, all'Unità Dirigenziale Staff Pianificazione, Qualità, Controllo interno ed Assistenza agli organismi di controllo ed all'Unità Dirigenziale Speciale Trasparenza ed Anticorruzione.

Di talché l'Organismo è esitato completato con riguardo al numero (5) dei di esso Componenti.

**9. L'autonomia organizzativa della Consulta tra normate prerogative e logistiche circostanze ontologicamente allo stato ancora limitanti il pieno e ordinario esercizio delle di essa funzioni: A) circostanze ostanti la concretizzazione della previsione di cui all'art.8, comma 2, 2° periodo, della legge regionale (costitutiva della Consulta) n.25/2018; B) circostanze ostanti non solo la migliore e consona conoscenza e visibilità dell'esistenza dell'Organismo, ma soprattutto, la possibilità della di esso quanto più ampia funzionale fruizione**

**A)** La or qui sopra rubricata disposizione normativa quanto segue prevede: “2. *Per l'espletamento dei compiti attribuiti dallo Statuto regionale e dalla presente legge, la Consulta si avvale di una struttura amministrativa dotata di risorse umane, strumentali e finanziarie, dipendenti a tempo indeterminato della Giunta e del Consiglio, anche in posizione di comando, fonte: <http://burc.regione.campania.it> n. 51 del 23 Luglio 2018 ovvero dipendenti della Pubblica amministrazione nel rispetto della normativa nazionale vigente e a valere sulle risorse disponibili a*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*legislazione vigente senza nuovi o maggiori oneri per la finanza regionale. A tal fine, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale, per quanto di rispettiva competenza, individuano le risorse strumentali e finanziarie e le risorse umane, ivi compreso almeno una risorsa di livello dirigenziale con funzioni di segretario della Consulta, in possesso dei requisiti professionali specifici e di adeguate esperienze maturate all'interno della Pubblica amministrazione, da assegnare alla Consulta. Il Presidente del Consiglio regionale provvede, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ad assegnare in uso alla Consulta idonei locali per l'espletamento dei compiti istituzionali”.*

Ancora allo stato la Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania soffre della mancata, ordinaria, concretizzazione di quanto previsto dalla evidenziata disposizione normativa.

E tanto è da imputarsi a **varie cause**, tra le quali le seguenti si reputa siano le più significative.

**La prima causa**, forse la più pregnante, è data dal **ritardo**, che s'è registrato non solo nelle fasi prodromicamente iniziali della funzionale vita dell'Organismo, ma anche in quelle iniziali propriamente dette (laddove per ciò debba intendersi il di esso primo anno di vita), **nella azione procedimental/provvedimentale** della congiuntamente competente Amministrazione attiva regionale, che ha con ogni probabilità percepito come oltremodo ordinario - sulla scorta della modifica legislativa su cui innanzi s'è già fatto algido cenno nel paragrafo “2.” del corrente capitolo - il termine di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge costitutiva della Consulta per questa dotare della Struttura amministrativa di supporto, ivi compresa una risorsa di livello dirigenziale con funzioni di Segretario. Benvero, siffatto “fisiologico” ritardo ha comportato che **solo con consiliare delibera del 05.04.2019 (cioè, dopo quattro mesi dall'insediamento dei primi quattro nominati Componenti), la n.170**, e sulla scorta di disposizione di servizio del Dirigente UD Gestione del Personale del Consiglio Regionale del 07.03.2019 prot. 6268, nonché



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

delle proposte pervenute dalla Direzione Generale per le Risorse Umane della Giunta Regionale, di assegnazione alla detta Struttura di supporto e, infine, sulla base di comunicazione prot. 0008174/U del 02.04.2019 a cura e firma del Segretario Generale del Consiglio Regionale della Campania, sia stata formalizzata tale compagine amministrativa di sostegno all'Organismo in questione, ivi compresa una risorsa di livello dirigenziale con funzioni di Segretario della medesima Consulta.

Tuttavia, a cagione della riduttivamente convergente circostanza che, con siffatta deliberazione,

- a1) l'individuata risorsa di livello dirigenziale (nella persona del Dott. Michele Cimmino), di ruolo della Giunta Regionale, sia stata assegnata soltanto "*in via non esclusiva*",
- a2) il dipendente di ruolo del Consiglio Regionale, in servizio presso la UD Speciale CORECOM (nella persona dell'Avv. Aldo Liardo), a decorrere dal 01.03.2019 sia stato assegnato, "*a scavalco*" e "*limitatamente ai giorni di seduta di detto organismo*",
- a3) la dipendente di ruolo della Giunta Regionale, con profilo di Istruttore Risorse Finanziarie (nella persona della Dott.ssa Debora Ascione), sia stata assegnata soltanto "*in via non esclusiva*",

si son verificate:

- b1) le quasi immediate dimissioni della dipendente di ruolo della G.R. sub a3);
- b2) le dimissioni, dopo tre mesi, della risorsa di livello dirigenziale sub a1);
- b3) le dimissioni, dopo sette mesi, del dipendente di ruolo del C.R. sub a2).

**La seconda causa**, poi, della sofferenza organizzativa allo stato ancora patita dalla Consulta, che di certo ne ha limitato, e ne contrae, le potenzialità e l'ordinario esercizio delle sue funzioni, è da ricondursi a **ulteriore ritardo nella reazione procedimental/provvedimentale** della congiuntamente competente Amministrazione attiva regionale, che, sebbene più volte avvertita nel corso dei mesi a decorrere dal mese di giugno 2019, ha temporeggiato talmente nel provvedere da approdare a comportamento *aliunde* in potenza definibile come colpevolmente ignavo. Di fronte a



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

tale scenario la Consulta, al dichiarato scopo di conseguire il quanto più tempestivo e adeguato riscontro, ha tentato, con i più consoni strumenti di persuasione a sua disposizione, di sollevare il caso innanzi alla sensibilità delle regionali Presidenze, del Consiglio e della Giunta, nonché nei confronti dei più alti vertici burocratico/amministrativi, rispettivamente, consiliari e giuntali; e tanto, segnatamente, a mezzo di:

\* tre note, del Presidente della Consulta - il Prof. Pasquale Stanzione -, rispettivamente del 03.06.2019, del 22.07. 2019 e del 31.08.2019;

\*\* trasmissione del verbale della seduta del 16.09.2019.

Benvero, in tale occasione, **l'Organismo**, dopo aver ascoltato il proprio Presidente Prof. Stanzione far presente

1) di aver trasmesso in data 3 giugno 2019, 22 luglio 2019 e 31 agosto 2019 note per le quali aveva sollecitato Chi di funzionale competenza ad adottare provvedimenti tali atti a sopperire alla mancanza di organica e funzionale Struttura di supporto della Consulta, e tanto al fine di rendere quest'ultima pienamente efficiente ed in condizione di anche tempestivamente perseguire e realizzare i compiti e gli scopi ad essa conferiti con L.R. 15/2018,

2) nonché di aver accusato ricezione, soltanto in data 3 settembre, di nota, a cura e firma del Segretario Generale del Consiglio Regionale della Campania, che, per la materia trattata, risultava essere stata trasmessa

- direttamente alla Consulta, nonché, al Vice Capo di Gabinetto della Regione Campania,
- unicamente per conoscenza e secondo l'ordine evincibile dal report della relativa comunicazione mail, ai Dottori Magda Fabbrocini, Lucio Varriale e Giovanni Corporente,



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- 3) e che, inoltre, mercé siffatta nota, il Segretario Generale, sebbene *ex se* titolare di competente potere dirigenziale sulla questione, era approdata alla mera proposta di conferire, a tempo determinato ed ai sensi dell'art. 17, comma 1bis, del D.lgs 165/2001, le funzioni dirigenziali necessarie all'efficiente svolgimento delle attività dell'Organismo all'Avv. Aldo Liardo, per l'occasione individuato quale dipendente ricoprente le posizioni funzionali più elevate nell'ambito degli Uffici affidati alla responsabilità di Ella (proponente) competente dirigente apicale,
- 4) e che, ancora, la medesima nota chiosava nel rimanere la detta dirigente in attesa di condivisione per convenire, d'intesa, il percorso procedimentale da porre in essere, e null'altro,

#### **dopo ampia discussione:**

- A) ha reputato la segretariale nota allo stato meramente soprassessoria, e tanto per le seguenti considerazioni:
- a) essa è priva degli elementi distintivi in grado di farla assurgere al rango di efficace atto/provvedimento amministrativo, come tale inefficace e, ancora oggi, sorprendentemente dilatoria;
  - b) la medesima nota è stata trasmessa alla Consulta, per (impropriamente) ritenutane concorrente competenza, nonché al Capo Gabinetto della Giunta Regionale per (propriamente) altresì ritenutane concorrente competenza; mentre, con ogni probabilità per ritenutane opportunità per le rispettive individuali funzionali qualità e competenze endoprocedimentali degli altri destinatari, con meraviglia solo per conoscenza, invece, a quei dirigenti (in potenza propriamente) chiamati ad esprimere condivisione preparatoria dell'atteso provvedimento risolutivo di una problematica inerente il



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

funzionale buon andamento di un Organo, la Consulta, che, dal legislatore regionale, è stato reputato necessario e degno della massima attenzione e dignità;

c) la segretariale nota in questione, direttamente trasmessa alla Consulta, che è, si reitera, soggetto-Organo sprovvisto di qualsivoglia potere e/o competenza finanche per la sola manifestazione di endoprocedimentale condivisione, al più può ritenersi, e così la si reputa, cortese informazione sull'andamento dell'iter preparatorio del provvedimento risolutivo della problematica;

d) la manifestazione di condivisione, richiesta alla Consulta destinataria della proposta in parola del Segretario Generale, non è prevista né *ex lege* né *ex* Regolamenti, quindi essa non è requisito necessario e neanche opportuno per qualsivoglia procedimentale e/o provvedimentale finalità; pertanto, su di essa la Consulta, che è Organo di alta consulenza e anche deliberante in materia referendaria, non si esprime, e tanto atteso anche che l'eventuale riscontro, oltre che potenzialmente equivocabile, sarebbe comunque *inutiliter dato et, intempestive, ad solummodo amoenum colorandum*;

B) ha invitato, onde scongiurare la completa paralisi della Consulta e sanare qualsivoglia ritardo nello svolgimento delle di codesta funzioni sue proprie, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Campania e la Giunta Regionale (con i di essa competenti apicali Uffici), di concerto e ciascuno per le rispettive proprie funzionali prerogative e compiti, a:

a) individuare e nominare, senza ulteriore indugio e con apposito provvedimento, il dirigente da assegnarsi alla Consulta;

b) individuare e nominare gli altri componenti *ex lege* prefissati come necessariamente integranti la Struttura di supporto della Consulta, e tanto per consentire l'ordinario e regolare svolgimento della di codesta funzionale attività finalizzata al migliore e



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

tempestivo conseguimento dei compiti all'Organo in parola assegnati con la L.R. 25/2018.

Siffatto invito, corroborato anche

- da un incontro in data 28.10.2019 dai Componenti della Consulta tenutosi, su apposito indirizzo deliberativo in tal senso dell'Organismo medesimo, con il Segretario Generale del Consiglio Regionale, la Dott.ssa Santa Brancati,

nonché

- da ulteriore, deliberato nella seduta dell'11.11.2019, indirizzo della Consulta, conferente mandato al proprio Presidente di rappresentare, personalmente e urgentemente, sia alla Presidente del Consiglio Regionale, nella particolare qualità di Presidente dell'Ufficio di Presidenza, sia al Presidente della Giunta Regionale, l'oltremodo urgente necessità dell'Organismo di potersi in via ordinariamente durevole avvalere di quanto previsto dall'art.8, comma 2, della di esso istitutiva L.R. 25/2018 e ss.mm., nonché anche dal proprio Regolamento, e ciò al fine di poter dare la migliore possibile attuazione a quanto prefissato non solo dalla medesima or detta legge istitutiva, ma anche a quanto, sulla scorta di questa, indi pure preordinato dagli artt. 6, 7, comma 3, 8, 10, 11, commi 1 e 4, 12, comma 1, 14 e 15, comma 1 del mentovato Regolamento

e, infine, anche

- dall'ulteriore indirizzo, pure deliberato nella seduta dell'11.11.2019, della Consulta, che il mancato prossimo tempestivo, da curarsi congiuntamente dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale e dalla Presidenza della Giunta Regionale, e siccome finalizzato a risolvere l'ormai ben nota e affatto decorosa situazione data dall'assenza, *ab initio*, di Struttura di supporto e dalla omessa sostituzione, negli ultimi mesi, del dimissionario Dirigente/Segretario dell'Organismo, non potrà che integrare significativo capo della



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**annuale relazione**, prevista dalla legge istitutiva, che la Consulta entro e non oltre lo spirare del corrente anno sarà tenuta a stendere, pubblicare e trasmettere a Chi di competenza al fine di rendere con la massima trasparenza note, in una alla attività a ogni buon conto comunque disimpegnata nei primi dodici mesi della di essa funzionale esistenza, anche le cause, che, senza il concorso di alcuna colpa ad essa imputabile, ne hanno ontologicamente limitato le di essa potenziali prerogative,

dopo due mesi è stato riscontrato, per un verso, con **due dirigenziali atti giuntali**, ancora soltanto **endoprocedimentali** e, per altro verso, con un **ulteriore atto**, licenziato da **dirigenza consiliare**, a efficacia meramente “temporanea”.

Benvero, quanto ai primi due atti, tali, come testé innanzi definite, si sono appalesate ancora essere:

- a) la nota, oggettivata “*Supporto attività Consulta di Garanzia Statutaria*”, prot. 2019 - 0027687/UDCP/GAB/VCG2 del 21.11.2019 U, a cura e firma dell’Avv. Almerina Bove, quale Vice Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale della Campania, siccome il 22.11.2019 al protocollo del Consiglio Regionale della Campania acclarata col n.0021672/e, e indi così registrata dalla di codesto Segreteria Generale, comunicante che, ai fini del supporto alle attività della Consulta, di recente era stata acquisita la disponibilità a disimpegnare le funzioni di Dirigente/Segretario della Consulta da parte del Dott. Eugenio Aveta, Dirigente di ruolo della Giunta Regionale, preposto allo staff Funzioni di supporto tecnico e amministrativo dell’Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate; tale nota, in sostanza formalmente (sebbene trasmessa soltanto “p.c.”) integra diretta richiesta alla Dott.ssa Maria Messina, n.q. di Dirigente Generale per le Risorse Umane della Giunta Regionale, **di (meramente ancora) “ ... porre in essere gli adempimenti eventualmente necessari al fine di formalizzare la collaborazione”**, in parola, del Dott. Eugenio Aveta; val bene che qui si evidenzi che siffatta nota, con destinatario



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

unicamente il Presidente della Consulta, s'appalesava essere stata trasmessa **solo "p.c."** (oltre che, come anzidetto, al Direttore della Direzione Generale per le Risorse Umane della Giunta Regionale, la Dott.ssa Maria Messina) anche:

- al Responsabile dell'Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate, il Dott. Mario Vasco;
  - appunto al medesimo Dirigente di staff Funzioni di supporto tecnico e amministrativo dell'Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate, il Dott. Eugenio Aveta;
  - alla Segreteria Generale del Consiglio Regionale della Campania, la Dott.ssa Santa Brancati;
- b) la nota, ancora una volta oggettivata "*Supporto attività Consulta di Garanzia Statutaria*", prot. 2019 -0029988/UDCP/GAB/VCG2 del 16.12.2019 U, a cura e firma sempre dell'Avv. Almerina Bove, quale Vice Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale della Campania, siccome il 17.12.2019 al protocollo del Consiglio Regionale della Campania acclarata col n.10.29-20190023230, comunicante che, ai fini del supporto alle attività della Consulta, "**... si rende disponibile, a tempo parziale, il dott. Aldo Amabile, dipendente di ruolo della Giunta Regionale - catg. C - in servizio presso l'UDCP - Ufficio VI**"; anche tale nota, in sostanza formalmente (sebbene trasmessa soltanto "*p.c.*") integra diretta richiesta alla Dott.ssa Maria Messina, n.q. di Dirigente Generale per le Risorse Umane della Giunta Regionale, **di (meramente ancora) "... porre in essere gli adempimenti eventualmente necessari al fine di formalizzare la collaborazione**", in parola, del dott. Aldo Amabile; val bene che qui si evidenzi che siffatta nota, con destinatario unicamente il Presidente della Consulta, s'appalesava essere stata trasmessa **solo "p.c."** (oltre che, come anzidetto, al



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Direttore della Direzione Generale per le Risorse Umane della Giunta Regionale, la Dott.ssa Maria Messina) anche:

- al Responsabile dell'Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate, il Dott. Mario Vasco;
- appunto al medesimo Dirigente di staff Funzioni di supporto tecnico e amministrativo dell'Ufficio Speciale per il Controllo e la Vigilanza su Enti e Società Partecipate, il Dott. Eugenio Aveta;
- alla Segreteria Generale del Consiglio Regionale della Campania, la Dott.ssa Santa Brancati.

Quanto al terzo, sopra cennato atto dirigenziale, tale, come sopra definito, s'è anche appalesata essere, sempre dopo oltre due mesi dall'accorato invito della Consulta, la nota a cura e firma del Dott. Lucio Varriale, Dirigente Generale Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali del Consiglio Regionale, comunicante la assegnazione, **ma solo** “ ... *in via provvisoria*” alla Consulta, quali RR.UU. appunto destinate a temporaneamente integrare la Struttura di Supporto dell'Organismo, di nn. 2 risorse dipendenti in forza all'organico strutturato del Consiglio Regionale.

A tal punto, la Consulta, nel corso della seduta 30.12.2019, preso atto di ciò, ha deliberato di riaggiornare i propri collegiali approfondimenti e presa d'atto circa l'operato *medio tempore* ancora da licenziarsi a cura della Dott.ssa Maria Messina, n.q., per quanto concerne la più tempestiva possibile non solo assegnazione ma anche consequenziale presa di servizio, quale Dirigente/Segretario dell'Organismo in parola, del Dott. Eugenio Aveta, nonché del Dott. Aldo Amabile nell'esercizio del funzionale novero della Struttura di supporto.

**La terza causa** della sofferenza organizzativa allo stato ancora patita dalla Consulta di Garanzia Statutaria, quanto meno (ma non solo, con ogni probabilità) con riguardo alle problematiche, che,



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

finora, hanno mortificato e/o contratto, con la mancanza di ordinaria e durevole copertura della posizione della risorsa dirigenziale con funzioni di Segretario dell'Organismo, non solo le di codesto potenzialità, ma, a volte, anche il normale esercizio delle di questo sue proprie funzioni, si reputa sia da ricondursi alla nota **previsione legislativa (art.24, comma 3, del D.lgs.165/2001)** per la quale il trattamento economico dei dirigenti pubblici ha carattere di onnicomprensivamente completa remunerazione per ogni incarico comunque conferito in ragione del loro ufficio o comunque collegato alla rappresentanza di interessi dell'Ente di appartenenza. Nel caso di specie, non si configurano ricorrenti le condizioni per l'apprezzativo riconoscimento di incentivi di sorta, come previsto dalla or citata disposizione normativa; con ovvie conseguenze in termini di ridotta appetibilità a ricoprire, da parte del dirigenziale organico della Giunta Regionale, l'incarico di risorsa dirigenziale del tipo di quella prevista dall'art.8, comma 2 della legge regionale n.25/2018, e tanto al netto, nell'eventuale caso di resa disponibilità, delle pur immaginabili personali difficoltà logistiche pur da doversi sostenere da parte di tale risorsa per poter ordinariamente e durevolmente disimpegnare, lontano dal "proprio Ufficio" (giacché non presso la sede della Giunta, bensì presso quella del Consiglio e, in particolare, presso la sede assegnata alla Consulta), le funzioni di cui, invece, comunque necessita che da essa si rendano per l'Organismo in parola.

La Consulta è ben consapevole che tale causa potrebbe essere percepita come attenuante del sopra rappresentato grado di ritardo della azione e della reazione della , ma tant'è, per cui

Da tale "peccato originale" si reputa, consegua, dunque, la afflittiva "patologia" ancora allo stato sofferta dalla Consulta, curabile solo *in radice*, cioè con un (pur possibile) intervento del legislatore regionale *quatenus opus* ritoccante la legge regionale n.25/2018, all'art.8, comma 2. Si tenga conto che un simile, curativo, scenario è stato, del resto, già prefigurato dal Presidente della Consulta, il Prof. Pasquale Stanzone, e tanto con sua propria nota siccome il 31.08.2019 trasmessa sia alla Presidenza del Consiglio Regionale sia alla Presidenza della Giunta Regionale.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**La quarta causa** della sofferenza organizzativa allo stato ancora patita dalla Consulta di Garanzia Statutaria “riposa” nell’ormai divenuto consuetudinario, comunque *minime* indecoroso “costume” (in specie se rapportato al livello della funzione, “*di alta consulenza giuridica*”, declinata dalla legge costitutiva, segnatamente all’art.1, comma 1, nonché alla rilevanza che, sotto ogni aspetto, ricopre la Regione Campania nel novero delle repubblicane regioni), di aver dovuto, e ancora allo stato di dover, sussidiariamente supplire, e con incarico volta per volta affidato ad uno dei Componenti, alla mancanza della risorsa dirigenziale con funzioni di Segretario nel corso delle sedute della Consulta e per quanto di direttamente consequenziale ad esse; ciò è stato, ed è possibile, però, solo grazie a quanto all’uopo previsto dall’art.10, comma 1, del Regolamento dell’Organismo in parola, che postula, appunto, **l’affidamento dell’incarico di Segretario f.f. ad uno dei Componenti la Consulta in caso di assenza del competente Dirigente della Giunta Regionale.**

Perché possa compiutamente valutarsi nella sua ontologica pienezza quanto ora rappresentato, si tenga conto che un simile incarico di Segretario f.f. verbalizzante nel corso delle sedute e disimpegnante quanto di relativa minima conferenza (circa il disimpegno di cartacea protocollazione interna), siccome volta per volta *ob torto collo* necessariamente affidato, e accettato, rispettivamente a/da uno dei Componenti la Consulta per la mancata assistenza di giuntale Dirigente con funzioni, appunto, di Segretario delle sedute, nonché per la mancata, ordinaria, presenza di risorse umane, pur previste *ex lege* costitutiva come strutturalmente in amministrativa forza a supporto della Consulta, si è verificato **in occasione di ben nn.10 sedute della Consulta** e, segnatamente, quelle del **25.07.2019, 16.09.2019; 30.09.2019; 14.10.2019; 28.10.2019; 11.11.2019; 25.11.2019; 02.12.2019; 16.12.2019 e 30.12.2019.**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**B)** Le logistiche circostanze ostanti la migliore e consona conoscenza e visibilità dell'esistenza dell'Organismo, ma, soprattutto, la possibilità della di esso quanto più ampia funzionale fruizione possono ricognitivamente riassumersi in quanto contenuto nel deliberato dalla Consulta nella seduta del 14.10.2019, siccome anche reiterato nella sua propria seduta dell'11.11.2019.

Orbene, la Consulta è approdata:

a) a invitare il proprio Presidente:

1) a trasmettere nota di sollecito (in effetti poi trasmessa con presidenziale p.e.c. in data 20.10.2019) al competente Ufficio regionale responsabile della tenuta e dell'aggiornamento dell'istituzionale sito internet "*CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA*" ([www.consiglio.regione.campania.it](http://www.consiglio.regione.campania.it)), siccome finalizzata a conseguire aggiunta, tra le voci già presenti nell'apposito link ("*Consulta di garanzia statutaria*") dedicato alla Consulta e siccome presente nella home page di tale sito, la voce "*ALTRO*", destinata a ricomprendere richiamo e contenuti delle di Essa attività ulteriori rispetto a quella pareristica/deliberativa;

2) a trasmettere nota di sollecito (in effetti poi trasmessa con presidenziale p.e.c. in data 20.10.2019) al competente Ufficio regionale (con indirizzo telematico [redazione.portale@regione.campania.it](mailto:redazione.portale@regione.campania.it)) responsabile della tenuta e dell'aggiornamento dell'istituzionale sito internet "*REGIONE CAMPANIA*" ([www.regione.campania.it](http://www.regione.campania.it)) finalizzata a conseguire predisposto apposito banner che rinvia al link "*Consulta di garanzia statutaria*" già presente nella home page del sito internet "*CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA*" ([www.consiglio.regione.campania.it](http://www.consiglio.regione.campania.it));

b) a concordare sull'opportunità di avviare tutte le iniziative necessarie affinché risulti pubblicato un opuscolo esplicativo dell'istituzione, delle funzioni e prerogative nonché delle



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

modalità di interpello della Consulta, siccome oggetto della più diffusamente possibile distribuzione a interessatamente inerenti Soggetti pubblici;

- c) a concordare sull'opportunità di avviare tutte le iniziative necessarie affinché risulti pubblicato un "Quaderno", numero zero, che raccolga documentazione inerente all'attività della Consulta (*id est* quella oggetto di studio diretto e, come tale, vettrice della licenziata attività pareristica/deliberativa, nonché quella integrante anche commento e/o approfondimento provenienti anche dall'esterno, ma comunque esclusivamente in apprezzabile e/o utile connessione presupposta e/o consequenziale rispetto alle tipizzate funzionali attività della Consulta);
- d) a concordare sull'opportunità, già sostanziante molteplici sollecitazioni dalla Consulta siccome anche per funzionale tramite del molto temporaneo Dirigente/Segretario Dott. Michele Cimmino rivolte ai competenti Uffici consiliari, che il link della Consulta di garanzia statutaria presente nella home-page dell'istituzionale sito internet del Consiglio della Regione Campania, dovesse risultare più integrato da contenuti (oltre che delle richieste di pareri e dei pareri rilasciati, anche dei riferimenti normativi - di legge e regolamentari -, direttamente vettori dell'esistenza e delle modalità di funzionamento dell'Organismo in parola, dei verbali delle sedute, delle tematiche approfondite e di quelle trattate anche per iscritto, delle schede biografiche relative ai Componenti della Consulta e di quant'altro di ragione conferente alla di esso ragion d'essere), e tanto in particolare atteso che:
- fossero ormai invano trascorsi (al tempo) oltre 7 mesi dal funzionale avvio delle attività dell'Organismo in parola;
  - fossero già presenti, nella medesima laterale stringa di ricerca sulla or sopra detta home-page, tanti link di Organismi siccome omogeneamente muniti, a propria volta, del medesimo



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

logistico supporto grafico di ricerca dei rispettivi loro propri contenuti, di guisa che agevole potesse risultare, *mutatis mutandis*, anche per il link della Consulta di Garanzia Statutaria il già per agli altri Organismi esistente grafico know-how;

- dovesse essere interesse non tanto, e non già, solo della Consulta, ma, soprattutto, degli istituzionali Organi più rappresentativi della Regione Campania fare in modo da rendere trasparentemente conoscibili a tutti i cittadini il buon funzionamento dell'Organismo in parola e la giusta destinazione di risorse pubbliche a tal fine.

Purtroppo, allo stato, non si è ancora potuto registrare, da parte della congiuntamente competente regionale Amministrazione attiva l'adozione di misure atte a soddisfare quanto proprio dei disinteressati *desiderata* dei Componenti la Consulta.

Come ognuno vede, le sopra elencate, ancora irrisolte, problematiche, di natura squisitamente logistica, militano a sfavore delle potenzialità della Consulta e dell'ordinario esercizio delle di essa funzioni, che, si reputa, avrebbero ben potuto essere maggiori se, nel suo primo anno di funzionamento, si fosse potuto riscontrare più tempestiva e sensibile "risposta" della congiuntamente competente regionale Amministrazione attiva a convenevolmente supportarla.



**CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA**

**CAPITOLO II**

**INIZIALI PROBLEMATICHE RELATIVE**

**ALL'INSEDIAMENTO**

**DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA**

**REGIONE CAMPANIA**

**E ATTIVITÀ DAL MEDESIMO ORGANISMO SVOLTE FINO A**

**TUTTO IL 01.04.2019**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **1. Iniziali problematiche relative alla 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria; il primo accesso alla sede della Consulta del 04.02.2019**

In ricezione avendo accusata la comunicazione (mercé nota mail del 31.01.2019, prot. n.0004008, a firma del Presidente del Consiglio Regionale, nella persona dell'On. Dott.ssa Rosa D'Amelio) della convocazione, per il 04.02.2019, della prima seduta di insediamento della Consulta, in tale giorno i primi quattro Componenti nominati, poiché pure invitati a tanto, si sono recati presso la Presidenza del Consiglio Regionale, e tanto al fine di poter:

- dapprima, incontrare la Presidente del Consiglio Regionale, per le presentazioni e per lo scambio delle relativamente rituali, reciproche, formule augurali;
- poi, per attendere al successivo materiale primo accesso presso la sede assegnata alla Consulta;
- indi, per poter rendere le residuali dichiarazioni, richieste dall'Amministrazione regionale, nonché per poter attendere alla individuale pratica per il rilascio di apposito badge, siccome presumibilmente utilizzabile, per l'intera durata del quinquennale incarico, per accedere e/o uscire rispettivamente alla/dalla sede assegnata alla Consulta e anche ai/dai consiliari Uffici regionali posizionati nei fabbricati siti nel Centro Direzionale di Napoli;
- infine, per poter procedere al disbrigo degli incombenti di cui alle previsioni date dall'art.8, comma 3 (*"3. Il funzionamento della Consulta è disciplinato dal regolamento*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*interno, approvato a maggioranza dei suoi componenti nella seduta di insediamento”*), della (costitutiva) legge regionale n.25/2018 e ss. mm. e ii..

Dunque:

- al preliminare incontro con il Presidente del Consiglio Regionale (per le presentazioni e per il reciproco scambio delle rituali formule augurali) hanno altresì presenziato il Segretario Generale del Consiglio Regionale, nella persona della Dott.ssa Santa Brancati, il Dirigente della DG Attività Legislativa del Consiglio Regionale, nella persona della Dott.ssa Magda Fabbrocini, il Dirigente della UD Assemblea nonché della UD Affari Legali e Assistenza Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, nella persona della Dott.ssa Vincenza Vassallo e il Dirigente della UD Amministrazione e Datore di Lavoro del Consiglio Regionale, nella persona della Dott.ssa Maria Grazia Giovenco;
- nel corso del primo accesso alla sede assegnata alla Consulta, oltre che al detto Segretario Generale e ai pur citati Dirigenti, hanno presenziato anche il Dirigente dell'UD Speciale Trasparenza e Anticorruzione del Consiglio Regionale, nella persona del Dott. Alfredo Aurilio, nonché il Dirigente della DG Risorse Umane Finanziarie e Strumentali del Consiglio Regionale, nella persona del Dott. Lucio Varriale, che sono intervenuti, per quanto di rispettiva funzionale prerogativa, in specie affinché i quattro Componenti non solo *illico et immediate* potessero rilasciare residuali dichiarazioni individuali ma anche perché potessero ritirare il rispettivamente individuale badge per i sopra cennati durevoli ingressi e uscite dai competenti, consiliari, Uffici regionali, primo fra tutti quello appunto adibito a sede della Consulta;
- nel corso del detto primo accesso, nessuna risorsa, soprattutto quella dirigenziale (al tempo, in mancanza ancora di regolamentare disposizione, **necessaria per la legittima**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**approvazione** proprio del Regolamento della Consulta, e tanto a mente del combinato disposto dato dall'art.8, commi 2, secondo periodo - “ ... *l'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale e la Giunta regionale, per quanto di rispettiva competenza, individuano ... almeno una risorsa di livello dirigenziale con funzioni di Segretario della Consulta, in possesso dei requisiti professionali specifici e di adeguate esperienze maturate all'interno della Pubblica amministrazione, da assegnare alla Consulta*” - e 4, quinto periodo - “ ... *Il Segretario della Consulta assiste alle sedute della Consulta e stende il processo verbale sotto la direzione del Presidente*” -), è stata rinvenuta in sede e siccome riconducibile alla Struttura di supporto alla Consulta, giacché al tempo, come in premessa rappresentato, di tale Struttura non essendo state ancora individuate le risorse umane a congiunta cura delle competenti Amministrazioni attive consiliari e giuntali;

- infine, nel corso del primo accesso, congedatisi i sopra detti Dirigenti, i primi quattro Componenti nominati senza alcun indugio hanno inteso di intavolare in coralmemente ancora informale (attesa, appunto, la mancata assistenza del giuntale Dirigente con funzioni di Segretario) discussione le iniziali problematiche, non solo interpretative della legge (costitutiva) n.25/2018 e ss.mm e ii., ma anche di codesta applicative, di talché approdando alla non differentemente aggirabile conclusione che la seduta in svolgimento, non certo per responsabilità e/o ignavia loro propria dei presenti Componenti, non avrebbe potuto ancora assurgere a perfetta 1<sup>a</sup> seduta di insediamento, come tale *ex lege* (costitutiva) inderogabilmente utile per conseguirsi approvato legittimamente il Regolamento della Consulta; ne è conseguito:
  - a) il coralmemente reputare di soprassedere dal formalizzare perfetta la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta, e tanto proprio data la verificata impossibilità di poter



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

contare sulla *ex lege* prevista come necessaria nell'ambito delle sedute (ancora in assenza di sussidiaria norma regolamentare) assistenza curata da giuntale Dirigente con funzioni di Segretario della Consulta; benvero, se dalla Consulta si fosse proceduto a formalizzare qualsivoglia significativo, efficace, atto e/o comportamento nell'assenza di tale dirigenziale risorsa umana, a mente della legge costitutiva ciò avrebbe potuto essere passibile di declaratoria di illegittimità su iniziativa certamente di chiunque fosse stato titolare di contrario interesse giuridico qualificato, putativamente, e in base al F.O.I.A., anche di un semplice cittadino della regione Campania che avesse puta caso inteso preventivamente azionare il diritto all'accesso a sua propria volta vettore di eventuale azione per la verifica della legittimità dell'*agere* amministrativo della Consulta;

- b) l'informale individuazione, da parte dei quattro Componenti presenti, e con opzione all'unanimità esercitata internamente al loro proprio interno, del Componente Decano - nel caso di specie il Prof. Pasquale Stanzione -, cui temporaneamente (fino al tempo della seduta registrante la presenza anche del giuntale Dirigente con funzioni di Segretario) affidare il compito di fissare e riconvocare, con apposito, concordato, o.d.g., la successiva seduta della Consulta da considerarsi ancora come 1<sup>a</sup> di insediamento;
- c) la iniziale puntualizzazione delle quanto meno più palesi criticità interpretative della costitutiva legge regionale (nel quadro non solo dei principi e della giurisprudenza costituzionali, nonché dei principi e della normazione - primaria e secondaria - dell'ordinamento giuridico in genere, e non solo nell'ambito delle stesse previsioni statutarie della Regione Campania, ma anche in comparativa ponderazione con la similare esperienza delle altre regioni al riguardo delle appunto *aliunde* adottate



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- previsioni normative e regolamentari dei rispettivi Organismi di garanzia), per approdare a realizzare la quanto più compendiosa e utile *reductio ad unum* delle disposizioni da tenere nel debito conto per la redazione del più proprio Regolamento;
- d) l'unanime intento di procedere a individualmente e/o coralmemente concorrere nell'approntare, anche via mail a mezzo di scambi di considerazioni, osservazioni, modifiche e integrazioni interveniende sulle tematiche conferenti, la bozza del Regolamento;
- e) l'unanimemente concordare non solo di garantire, con costanza, a turno, per almeno tre giorni alla settimana e per quanto di eventuale occorrenza, la presenza di almeno un Componente presso la sede della Consulta, ma anche di aggiornare la riunione dell'Organismo alla data del 18.02.2019, ancora quale 1<sup>a</sup> seduta di insediamento e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali.

## **2. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, secondo accesso alla sede della Consulta datato 18.02.2019 e esito di tale incontro**

**A)** *Medio tempore* fino al 18.02.2019, giorno del secondo, comune, accesso alla sede della Consulta (previa concordata convocazione formalizzata con apposito o.d.g. dal - Componente - Decano, il Prof. Pasquale Stanzone), i primi quattro Componenti, al fine di approdare alla stesura di una bozza di Regolamento interno (da approvarsi), che risultasse per il medesimo Organismo



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

soddisfacente, hanno, individualmente e/o congiuntamente (e anche con molteplici, reciproche, interlocuzioni via mail) disimpegnato attività di studio approfondendo le seguenti tematiche:

1. nell'ultimo decennio, a partire dalle leggi costituzionali n.1 del 1999 e n. 3 del 2001, ha preso il via la stagione della riforma degli Statuti regionali. Una delle novità, considerate fin da subito principali, di questa fase è stata l'istituzione degli Organismi di garanzia statutaria;
2. la rilevanza della novità è ancora più significativa se si tiene conto che, a differenza di altri Organi, quali il Consiglio delle AA.LL., la cui istituzione è espressamente prevista dall'art. 123, u.c., Cost., l'Organismo di garanzia statutaria non è organo costituzionalmente necessario;
3. elemento di riflessione riguarda l'importanza del ruolo di garanzia delle "specificità locali", che la Consulta potrebbe essere chiamata ad assumere, e tanto in considerazione della contemporanea attualità del tema del rinnovamento del rapporto Regione - Autonomie locali, nonché della complessità territoriale e istituzionale che caratterizza, da sempre, la Regione;
4. gli Statuti delle altre regioni, siccome adottati successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione, hanno dato risalto a differenti Organismi di garanzia. Tra questi organismi, alcuni erano già presenti nell'organizzazione regionale, come il Difensore civico o il CO.RE.COM; altri, invece, sono di nuova istituzione, come il Consiglio delle Autonomie locali o la Consulta di Garanzia Statutaria; è il caso della regione Campania;
5. la riforma del Titolo V ha radicalmente modificato la potestà statutaria delle Regioni a Statuto ordinario, quale è, appunto, la Regione Campania. Una delle maggiori novità, che i nuovi Statuti hanno introdotto, ha riguardato la previsione di Organismi di garanzia - quali il Consiglio delle Autonomie locali e la Consulta (o Commissione o Collegio o Consulta) di Garanzia Statutaria -, siccome dotati di una posizione di autonomia ed indipendenza nell'organizzazione dell'Ente e chiamati a svolgere delicati compiti di bilanciamento istituzionale, di tutela di valori portanti del sistema regionale e dei diritti dei cittadini (*cf.* Spadaro A., *Dal "custode della Costituzione" al*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

“custode degli Statuti”. *Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 1059; Napoli C., *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzionali del federalismo*, 2008, p. 167);

6. tutti i nuovi Statuti regionali, tra cui quello della Regione Campania (segnatamente, al di esso art.57) hanno previsto Organi di Garanzia Statutaria (la cui denominazione varia da Regione a Regione), cui sono stati attribuite funzioni e anche compiti apparentemente affini a quelli della Corte Costituzionale. Gli Statuti si sono limitati, comunque, a fissare le norme fondamentali circa la composizione, le competenze e il funzionamento generale dell’Organo in parola, demandandone la disciplina dettagliata a provvedimenti successivi (che possono essere tanto la legge regionale, così come il Regolamento interno del Consiglio Regionale; nel caso della Regione Campania, appunto, la legge costitutiva n.25/2018 e ss.mm., che, all’art. 8, comma 3, ha demandato al Regolamento da approvarsi dalla Consulta nella prima seduta di insediamento, la normativa di dettaglio circa l’organizzazione della amministrativa struttura di supporto, lo svolgimento dei lavori, la verbalizzazione delle sedute, le modalità di accertamento delle cause d’incompatibilità, d’impedimento permanente e di decadenza, le modalità di votazione nei casi non previsti dalla legge);

7. l’istituzione dell’Organo di Garanzia Statutaria poggia su molteplici motivazioni, le seguenti sono le più significative:

a) innanzitutto è possibile affermare come l’Organo di Garanzia supplisca, in un certo qual modo, a quel vecchio “patteggiamento”, che il vecchio art. 127 Cost. prevedeva tra il Consiglio regionale e il Governo. Quest’ultimo poteva infatti rinviare all’Organo assembleare regionale le norme di legge che considerava eccedere la competenza regionale. In questo caso, il Consiglio regionale poteva, a sua volta, accogliere o respingere le richieste e le osservazioni governative. Qualora il Consiglio non avesse ottemperato, il Governo disponeva della facoltà di ricorrere alla Corte costituzionale per



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

motivi di legittimità (tra cui potevano annoverarsi il limite del territorio, delle materie, dei principi fondamentali della legislazione statale) e al Parlamento per motivi di merito (le norme regionali non devono essere «in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni», *ex* vecchio art. 117, com. 1 Cost.). Deve però rilevarsi come questa ultima possibilità non sia mai stata utilizzata dalla competente Commissione Bicamerale per gli Affari Regionali, sicché, indirizzandosi sempre il ricorso del Governo alla Corte Costituzionale, alcune volte si assisteva a casi di sentenze che risolvevano le questioni più dal punto di vista del merito che non da quello della legittimità. Volendo cercare un'analogia con il livello nazionale, è possibile rilevare che l'operato dell'Organo di Garanzia potrebbe essere assimilato a quello, che, per previsione costituzionale, è l'esito del controllo preventivo sui progetti di legge per vagliarne, di massima, la legittimità. E' il caso, ad esempio, dell'autorizzazione del Presidente della Repubblica per la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo (art. 87 Cost.) e alla richiesta, con messaggio motivato da parte dello stesso Presidente, di una nuova deliberazione prima della promulgazione della legge (art. 74 Cost.). Ovviamente, pur trattandosi di fattispecie diverse, sono comunque accomunate dal fatto di esperire un controllo *ex ante* delle norme affinché non si trovino a confliggere con la Costituzione. E ciò senza dimenticare che il Presidente della Giunta regionale, a differenza del Presidente della Repubblica, è sì l'Organo competente alla promulgazione della legge, ma la promulgazione si atteggia ad atto giuridicamente necessario, atteso che il Presidente della Giunta, non essendo come il Presidente della Repubblica, organo *super partes*, non è munito del potere di rinvio della legge all'organo legislativo;

b) una seconda ragione della sua istituzione è da ricercarsi nella nuova formulazione dell'art. 123 Cost., che ha modificato il procedimento di approvazione aggravato dello Statuto, fonte interamente regionale, e che, al contempo, ha causato un irrigidimento dello stesso rispetto alla procedura di approvazione delle leggi regionali ordinarie, collocando la legge statutaria, nella gerarchia delle



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

fonti, ad un livello superiore rispetto alla legge regionale (*cfr.* V. Parisi S., *La tutela dello Statuto regionale tra “garanzia” e “controllo”*, in Bettinelli E. – Rigano F. - a cura di -, *La riforma del Titolo V*, p. 524). Il rapporto tra Statuto e fonti regionali, e più precisamente se esso dovesse regolarsi in base a un criterio gerarchico o di competenza, è stato oggetto di un fiorente dibattito dottrinale. La vecchia formulazione dell’art. 123 Cost., lasciava intendere, in virtù della necessaria approvazione parlamentare dell’atto statutario, che lo Statuto era una fonte distinta e soprattutto gerarchicamente sovraordinata rispetto alla comune legge regionale; ad analoga conclusione si giunge ricordando come le leggi regionali, di rango inferiore, non potessero contrastare le norme statutarie. Un salto ulteriore è rappresentato dalla legge cost. 1/1999, che ha sancito definitivamente la natura dello Statuto, quale fonte primaria dell’ordinamento regionale, in posizione di supremazia rispetto a tutte le altre fonti regionali, che devono essere ad esso subordinate. Diventando un atto interamente regionale, è stato abolito il controllo successivo del Parlamento, cui spettava l’approvazione della legge statutaria, siccome previamente deliberata dal Consiglio Regionale. Stante dunque la supremazia della fonte statutaria rispetto alle altre fonti dell’ordinamento regionale - per cui, dunque, nessuna norma di rango inferiore può contrastare le norme dello Statuto -, pare naturale conseguenza l’opportunità della costituzione di un Organo *ad hoc*, quale la Consulta di Garanzia Statutaria, cui affidare il controllo sulla conformità allo Statuto regionale delle leggi e dei regolamenti regionali e, in casi particolari, se propriamente previsti da legge costitutiva (come il caso dato dalla lettera della legge regionale della Campania n.25/2018 e ss.mm.), anche di atti amministrativi;

c) un’ulteriore ragione può essere, invece, rintracciata nell’eliminazione del controllo preventivo sulla legge regionale da parte del Governo. Secondo il nuovo quadro delineato dalle due revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, l’illegittimità della legge regionale per contrasto a disposizioni statutarie può essere fatta valere solo come violazione dell’art. 123 Cost., e con la tecnica della



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

norma interposta. Da ciò emerge come sia sostanzialmente improbabile che il Governo impugni davanti alla Corte Costituzionale le leggi regionali lesive delle disposizioni statutarie, posto che attualmente lo Statuto non possiede più quella statualità, che, in qualche modo, poteva suscitare l'interesse governativo, visto che esaurisce il suo processo di formazione nell'alveo regionale (cfr. Groppi T., *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 844). A ciò deve aggiungersi, però, un'altra considerazione. Anche qualora il Governo volesse ricorrere dinnanzi alla Corte Costituzionale contro una legge regionale illegittima per contrasto con lo Statuto, i casi realmente ed effettivamente riscontrabili non sarebbero molti, in quanto, determinando lo Statuto «*la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*» (art. 123 Cost.), sembrerebbero di non facile individuazione, da parte del Governo, le fattispecie per le quali si possa effettivamente ritenere che «*la legge regionale ecceda la competenza della Regione*» (nuovo art. 127 Cost.). Tale tutela appare insufficiente e limitata; inoltre, manca del tutto una competenza in materia di conflitti di attribuzione tra Organi regionali e una efficace tutela dei regolamenti regionali, che, tuttavia, godono della tutela offerta dall'A.G. ordinaria e/o amministrativa;

8. se, pare, non si possa dubitare, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, della superiorità della fonte statutaria, maggiori perplessità si pongono sulle modalità attraverso le quali questa superiorità rinvieni il suo concreto esplicarsi. In tale contesto hanno appunto origine gli Organismi di Garanzia Statutaria, previsti in quasi tutti i regionali nuovi Statuti approvati. Tali organismi possono svolgere un ruolo importante, in particolare nella rilevazione delle “incoerenze” delle leggi regionali con le norme statutarie; si tratta, comunque, di un controllo diverso da quello della Corte Costituzionale, perché l'Organismo di Garanzia Statutaria non ha funzioni giurisdizionali, ma semplicemente consultive (vengono adottati solo pareri e non sentenze). Per questo motivo il controllo dell'Organo di Garanzia non si sostituisce a quello del Giudice delle leggi, rimanendo sempre applicabile il ricorso ex art. 134 Cost. per violazione dell'art. 123 Cost., ma si può



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

considerare come una forma di controllo aggiuntiva, che tutela maggiormente lo Statuto; essi assumono fisionomia diversa nei vari Statuti, essendo, in alcuni casi, incaricati di vagliare le leggi regionali (e talora i regolamenti) sotto il profilo della loro conformità allo Statuto; in altri casi sono incaricati di dare pareri sui progetti di legge e regolamenti, inserendosi nell'iter legislativo di formazione degli stessi; nel caso della Regione Campania sono previsti, come percorribili, entrambi gli or cennati casi di consulenziale alto intervento a titolo di garanzia. Ne consegue che emerge quella che forse è la maggiore problematica legata all'Organo di Garanzia e che ha per oggetto il ruolo da assegnare ad esso e, in particolare, la natura effettiva dello stesso, da cui discendono le funzioni da svolgere, così come le competenze da attribuire ad esso. Posto come non si possa più dubitare, dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, della superiorità della fonte statutaria, le maggiori perplessità vengono, quindi, a porsi in ordine alle modalità attraverso le quali questa superiorità debba essere fatta valere nel concreto. Non sfugge come tale funzione sia affine a quella esercitata a livello statale dalla Corte Costituzionale. E, dunque, proprio su questo punto si innesta la problematica sulla natura dell'Organo di Garanzia e, più precisamente, se esso debba qualificarsi come Organo di natura giurisdizionale o amministrativa. Pochi statuti regionali si spingono a enunciazioni circa la natura giuridica dell'Organismo, anche perché in dottrina e in giurisprudenza si dubita della vincolatività delle autoqualificazioni operate dalle leggi. Ciò detto, mentre alcuni statuti ascrivono l'organismo *de quo* agli organi consultivi (l'art. 75 dello Statuto della Regione Liguria lo qualifica come «*organo di alta consulenza della Regione*»); analoga definizione si riscontra nello Statuto della Regione Calabria, che parla, *expressis verbis*, di «*Organo di consulenza*»), altri statuti rinunciano ad una definizione espressa (come nel caso della Regione Campania), stabilendo solo l'autonomia e indipendenza del nuovo organismo (laddove, appunto, per la Regione Campania, la legge costitutiva della Consulta, la n.25/2018 e ss.mm., espressamente all'art.1, commi 1 e 2, prevede che essa è “ ... *Organo di alta consulenza giuridica*”, che è “ ...



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*Organo regionale autonomo ...*” e che “... *svolge funzioni a garanzia dei principi espressi nello Statuto e dei rapporti tra gli Organi da questo previsti*”. La soluzione sembra essere, dunque, pacifica, in considerazione del fatto che gli Statuti e/o le relative leggi d’attuazione, come nel caso della Regione Campania, hanno qualificato, in modo esplicito, l’Organo come amministrativo e espressamente come consultive le funzioni da esso svolte. Del resto, il carattere amministrativo delle Consulte Statutarie è stato di recente affermato anche dalla Corte costituzionale, la quale ha tenuto a sottolineare come il Collegio di Garanzia Statutaria ha “*natura amministrativa*” e le sue decisioni debbono essere qualificate, a tutti gli effetti, come “*decisioni amministrative*” le quali hanno lo scopo di “*eliminare dubbi e controversie sull’interpretazione delle disposizioni statutarie e delle leggi regionali riguardanti i rapporti tra la Regione e gli altri enti che operano nell’ambito del suo territorio*” e non possono “*né precludere, né, in alcun modo, limitare*” la competenza degli organi giurisdizionali, ordinari o speciali, eventualmente chiamati a pronunciarsi sugli stessi atti, i quali potranno giudicare, nelle forme e nei modi previsti per l’impugnazione degli atti amministrativi, anche sulle pronunce del collegio di garanzia (ancora da sentenza n.200/2008).

E anche in dottrina è stato sottolineato che l’Organo di Garanzia, più che una “piccola Corte Costituzionale”, pare, pertanto, vada ricondotto alla sua reale natura di “*Organo amministrativo regionale - una sorta di Autorità amministrativa indipendente, ma dotata di una competenza non specifica, ma generale - con ruolo di garanzia della rigidità dello statuto [...] da realizzare attraverso lo strumento del parere e non attraverso strumenti di controllo, puntando essenzialmente sulla forza persuasiva degli argomenti anziché su quella coercitiva delle proprie decisioni*” (ancora op. cit.);

9. a ogni buon conto, non può non tenersi bene a mente che, nella sentenza n. 200 del 2008, la Corte Costituzionale ha chiaramente affermato che l’intervento del Collegio di garanzia debba avere necessariamente carattere preventivo e debba, quindi, svolgersi nel corso del procedimento di



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

formazione dell'atto, per cui “[o]gni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali”, essendo riservata agli organi giudiziari o alla Consulta stessa. Inoltre, con tale pronuncia il repubblicano Giudice delle leggi ha anche chiaramente affermato “la natura amministrativa dell'Organo”, escludendone al contempo la natura giurisdizionale (o paragiurisdizionale). Una volta, infatti, che l'atto risulta essere efficace, il suo controllo sfugge dalla sfera regionale per rientrare in quella della Corte Costituzionale o della A.G. ordinaria e/o amministrativa e/o penale. Ciò non toglie, ovviamente, che si possa chiedere all'Organo di Garanzia Statutaria di fornire un parere, anche in considerazione dell’*“impatto ambientale”*, su atti già entrati in vigore, e tanto allo scopo di ricavare elementi che possano convincere il competente Organo politico a ritornare sulla sua decisione e modificare l'atto già approvato ed in vigore, ma tutto ciò, appunto, in una logica diversa da quella di una verifica preventiva di conformità allo statuto e/o alla Costituzione. Così niente si oppone a che gli Organi di Garanzia Statutaria esprimano il loro parere in ordine a conflitti aventi ad oggetto atti già definitivi ed efficaci, a condizione che la decisione si risolva in un parere agli Organi regionali e non produca, direttamente o indirettamente, un sostanziale annullamento dell'atto. La Corte Costituzionale ha, comunque, fatto alcune aperture rispetto alle funzioni attribuibili alle Consulte Statutarie, non ostando al conferimento di una funzione potenzialmente assai più ampia di quella meramente consultiva - dai confini non del tutto definiti e, in certo senso, “mobili”, in quanto dipendenti dall'effettivo profilo funzionale che il legislatore regionale vorrà, in sede di attuazione dello Statuto, concretamente dare all'Organo. Per esigenza di puntualità, i limiti che i giudici costituzionali sembrerebbero aver posto all'attribuzione di un potere decisorio alle Consulte regionali paiono, in prima approssimazione, di tre tipi:

\* discende dalla natura di “accertamento” delle decisioni amministrative, affermata dalla Corte Costituzionale, che esse non possono in alcun caso annullare o invalidare atti ritenuti in contrasto



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

con lo Statuto, né tanto meno può essere prevista l'applicazione di sanzioni per il caso di inosservanza delle norme statutarie;

\*\* Le decisioni non potranno vincolare gli Enti locali infra-regionali, ma soltanto gli Enti ed Organi della Regione; la Corte ha, infatti, chiaramente sancito - in relazione all'Organo di Garanzia della Regione Calabria, ma con affermazione di carattere e portata generali - che *“il carattere vincolante delle 'decisioni' della Consulta Statutaria debba mantenersi nell'ambito dell'organizzazione regionale che comprende 'tutti' gli enti ed organi della Regione”* - non altri - restando, in particolare, esclusi gli EE.LL.;

\*\*\* con riferimento agli atti normativi (leggi e regolamenti), il giudizio non potrà che essere di tipo preventivo e non successivo, intervenendo cioè prima della promulgazione o dell'emanazione dell'atto. Ciò in quanto, per usare le parole della Corte *“[I]e competenze della Consulta Statutaria, per non invadere la sfera di attribuzione del giudice delle leggi e degli Organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo [...] Nessun ricorso a tale Organo è pertanto ammissibile dopo la promulgazione della legge o l'emanazione del regolamento, poiché ogni valutazione di legittimità è riservata, nei termini e con le modalità previsti dalla Costituzione e dalle leggi vigenti, alla Corte costituzionale ed ai giudici ordinari e amministrativi”*.

Alle consulte regionali, comunque denominate, non possono, cioè, in alcun caso e modo essere attribuite, dalla Regione, funzioni giurisdizionali che sono dalla Costituzione riservate agli Organi giurisdizionali dello Stato. La Consulta di Garanzia Statutaria non è (e non potrà essere, in assenza di una revisione della Costituzione, o quantomeno di un *revirement* della giurisprudenza della Corte costituzionale) una piccola Consulta regionale, ma piuttosto un'indispensabile istanza di tutela del buon funzionamento degli organi e delle istituzioni regionali. In sostanza, quello della Consulta è, dunque, sorta, a seconda dei casi, o di controllo preventivo o di consulenza di tipo cautelare, nel quale secondo caso essa non può avere che una funzione meramente consultiva, senza poter



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

svolgere alcun effetto diretto sulla vigenza dell'atto e senza poter imporre all'organo politico di tornare sullo stesso (per riapprovarlo) o tanto meno sospenderne l'efficacia; in alcuni casi, eccezionali, come per la Regione Campania, è anche Organo che esercita le funzioni riconducibili a adozione di provvedimentalità propriamente riconducibile alle prerogative dell'alta amministrazione attiva, come, infatti, è quanto previsto dagli artt.6 e 7 della legge costitutiva, con riguardo, rispettivamente, al parere sull'ammissibilità delle richieste referendarie (abrogative o consultive o approvative, di cui agli artt.13, 14 e 15 dello Statuto) o al parere di ammissibilità delle richieste di referendum popolare, di cui alla legge regionale 30.04.1975, n.25;

**10.** la misura dell'autonomia organizzativa e gestionale, sia con riferimento all'organizzazione degli uffici che a quella del personale - che si può, però, consigliare debba essere elevata -, così come anche la misura dell'autonomia contabile e di bilancio; necessità che l'organismo venga dotato, con legge, di personale proprio, la qual cosa risulta solo parzialmente verificatasi con riguardo alla specifica costituzione della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania. La dipendenza - quantomeno da un punto di vista *funzionale* - del personale amministrativo dall'Organismo di Garanzia contribuisce, infatti, per ragioni del tutto ovvie, a implementarne e a rendere palese l'autonomia e l'indipendenza;

**11.** circa il rapporto tra Statuto regionale e Costituzione, la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare, dopo la revisione costituzionale dell'art. 123 Cost., come lo statuto regionale debba essere configurato come una fonte a competenza riservata e limitata, la quale deve porsi "in armonia con la Costituzione", specificando altresì che «*il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito*» (da sentenza n. 304/2002);



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

12. è stata impugnata dal Governo una disposizione dello Statuto della Regione Abruzzo, la quale impone al Consiglio Regionale, a fronte di un parere contrario dell'Organo di Garanzia, di deliberare in senso contrario *“con motivata decisione”*, ritenendo l'obbligo di motivazione così imposto al Consiglio Regionale, un aggravamento non conforme ai principi costituzionali. Il Governo rilevava nel suo ricorso come il Collegio di Garanzia, *«organo burocratico amministrativo estraneo al consiglio regionale e privo di legittimazione democratica»*, *«composto da “esperti” non meglio statutariamente qualificati»*, potrebbe essere *«coinvolto»* nel procedimento legislativo (...) con palese aggravamento dell'*iter* legislativo e *«illegittima interferenza sui poteri legislativi del Consiglio Regionale e/o sui poteri di promulgazione del Presidente della Giunta»*. La Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità, osservando in particolare come *“nessuna limitazione viene a soffrire la potestà legislativa del consiglio regionale, che rimane intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa. L'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale, consistente nel parere del collegio regionale per le garanzie statutarie, rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, ricompresa indubbiamente nei ‘principi fondamentali di organizzazione e funzionamento’ attribuiti dall'art. 123, 1° comma, Cost. alla potestà statutaria delle regioni. Inoltre, la motivazione richiesta perché il consiglio regionale possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del collegio di garanzia non inerte agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo, che costituisce atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa. Infine, la norma statutaria impugnata si riferisce esplicitamente alle ‘deliberazioni legislative’ e non alle leggi. Tale constatazione fa venir meno ogni perplessità circa una possibile, illegittima limitazione del potere presidenziale di promulgazione e sulla asserita introduzione di una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi”* (da sentenza n. 12/2006);



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

13. la Corte Costituzionale ha rilevato come, rinviando lo Statuto ad una futura legge di attuazione dell'istituto, *“sarà evidentemente questa legge a disciplinare analiticamente i poteri di questo organo nelle diverse fasi nelle quali potrà essere chiamato ad esprimere pareri giuridici”* e, dall'altro, ha sottolineato come *“in ogni caso, la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo [dell'Organo di Garanzia], da esplicarsi attraverso semplici pareri che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate”* (da sentenza n. 378/2004).

**B)** Anche in considerazione dei testé sopra cennati approfondimenti, siccome individualmente e/o coralmemente disimpegnati dai primi quattro Componenti della Consulta, è stata approntata una prima bozza di Regolamento interno dell'Organismo in parola.

Sicché, in occasione del secondo, comune, accesso alla sede della Consulta, datato 18.02.2019, i primi quattro Componenti, previamente convocati ufficialmente dal loro proprio Decano, il Prof. Pasquale Stanzione, si sono riuniti per discutere il seguente o.d.g.: *“1) Approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali”*.

Poiché in tale occasione ancora nessuno, in particolare alcun giuntale Dirigente con funzioni di Segretario, è stato rinvenuto presso la sede della Consulta con riguardo alla di essa amministrativa Struttura di supporto, i primi quattro Componenti nominati hanno coralmemente inteso:

- di continuare a discutere, in via informale, per migliorarla, la bozza di Regolamento interno;
- di reputare di nuovamente soprassedere dal formalizzare perfetta la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta, e tanto proprio data, ancora, la verificata impossibilità di poter contare sulla presenza di giuntale Dirigente con funzioni di Segretario



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

dell'Organismo, siccome *ex lege* prevista come necessaria nell'ambito delle sedute (e tanto ancora in assenza di sussidiaria norma regolamentare);

- di continuare a procedere, *medio tempore* fino alla successiva riunione, a concorrere nell'emendare in modifica e in integrazione, anche sulla base di reciproche interlocuzioni e comunicazioni anche via mail, la informalmente approntata bozza del Regolamento interno;
- di continuare non solo a garantire, con costanza, a turno, per almeno tre giorni alla settimana e per quanto di eventuale occorrenza, la presenza di almeno un Componente presso la sede della Consulta, ma anche di aggiornare la riunione dell'Organismo alla data del 04.03.2019, ancora quale 1<sup>a</sup> seduta di insediamento e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali.

### **3. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, terzo accesso alla sede della Consulta datato 04.03.2019 e esito di tale incontro**

**A)** *Medio tempore* fino al 04.03.2019, giorno del terzo, comune, accesso alla sede della Consulta (previa concordata convocazione formalizzata con apposito o.d.g. dal - Componente - Decano, il Prof. Pasquale Stanzione), i quattro Componenti, al fine di approdare alla stesura di una bozza di Regolamento interno (da approvarsi), che risultasse per il medesimo Organismo più soddisfacente di quella predisposta per il giorno 18.02.2019, hanno, individualmente e/o congiuntamente (e anche con molteplici, reciproche, interlocuzioni via mail) disimpegnato attività di studio approfondendo



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

ulteriormente le medesime tematiche di cui al paragrafo (“2.”) che precede, nonché i profili critici emersi dalla discussione corale del 18.02.2019 in relazione alla precedente bozza oggetto di necessario e/o opportuno intervento emendativo. Anche in considerazione dei testé sopra cennati approfondimenti, siccome individualmente e/o coralmemente disimpegnati dai primi quattro Componenti della Consulta, è stata approntata una ulteriore, emendata laddove reputato necessario e/o opportuno, bozza di Regolamento interno dell’Organismo in parola.

**B)** Sicché, in occasione del loro terzo, comune, accesso alla sede della Consulta, datato 04.03.2019, i primi quattro Componenti, previamente convocati ufficialmente dal loro proprio Decano, il Prof. Pasquale Stanzione, si sono riuniti per discutere il seguente o.d.g.: “1) *Approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali*”.

All’incontro è intervenuto l’Avv. Aldo Liardo, la cui presenza ai primi quattro Componenti della Consulta era stata previamente comunicata, con mail dell’01.03.2019, dal Segretario Generale del Consiglio Regionale, la Dott.ssa Santa Brancati. In tale occasione, l’Avv. Aldo Liardo ha preliminarmente e oralmente precisato:

- di essere dipendente di ruolo del Consiglio Regionale, in servizio presso la UD Speciale CORECOM;
- che a decorrere dal 01.03.2019 lui fosse stato assegnato in forza alla amministrativa Struttura di supporto della Consulta, ma “*a scavalco*” e “*limitatamente ai giorni di seduta di detto organismo*”;
- lui fosse, quindi, un funzionario apicale, ma non di livello dirigenziale.

Poiché, dunque, la presenza alle sedute della Consulta di risorsa con profilo funzionale di livello dirigenziale è, invece, prescritta dalla legge regionale n.25/2018 e ss.mm., all’art. 8, comma 2, come



### CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

indefettibile per il regolare e legittimo funzionamento dell'Organismo in parola, sulla base di tali evidenze, e sempre in presenza dell'Avv. Aldo Liardo, i primi quattro Componenti hanno convenuto:

- di soprassedere ancora una volta dal formalizzare aperta la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta;
- di continuare a discutere, in via informale, per migliorarla, laddove residualmente ancora necessario e/o opportuno, la bozza di Regolamento interno;
- di continuare non solo a garantire, con costanza, a turno, per almeno tre giorni alla settimana e per quanto di eventuale occorrenza, la presenza di almeno un Componente presso la sede della Consulta, ma anche di aggiornare la riunione dell'Organismo alla data del 18.03.2019, ancora quale 1<sup>a</sup> seduta di insediamento e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali;
- di dare mandato al loro proprio (Componente) Decano di procedere a convocare nuovamente per altra data (*id est*, per il 18.03.2019) la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento dell'Organismo in parola, presso la medesima sede e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali.

**4. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, quarto accesso alla sede della Consulta datato 18.03.2019 e esito di tale incontro**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**A)** *Medio tempore* fino al 18.03.2019, giorno del quarto, comune, accesso alla sede della Consulta (previa concordata convocazione formalizzata con apposito o.d.g. dal - Componente - Decano, il Prof. Pasquale Stanzione), i quattro Componenti, al fine di approdare alla stesura di una bozza di Regolamento interno (da approvarsi), che risultasse per il medesimo Organismo ancora più soddisfacente di quella predisposta per il giorno 04.03.2019, hanno, individualmente e/o congiuntamente (e anche con molteplici, reciproche, interlocuzioni via mail) disimpegnato la residuale attività di studio approfondendo in particolare i profili critici emersi dalla discussione corale appunto del 04.03.2019 in relazione alla già emendata bozza, che era stata comunque oggetto di ulteriori osservazioni. Anche in considerazione dei testé sopra cennati approfondimenti, siccome individualmente e/o coralmemente disimpegnati dai primi quattro Componenti della Consulta, è stata approntata una ulteriormente emendata (laddove reputato necessario e/o opportuno) bozza di Regolamento interno dell'Organismo in parola.

**B)** Sicché, in occasione del loro quarto, comune, accesso alla sede della Consulta, datato 18.03.2019, i primi quattro Componenti, previamente convocati ufficialmente dal loro proprio Decano, il Prof. Pasquale Stanzione, si sono riuniti per discutere il seguente o.d.g.: “1) *Approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali*”.

All'incontro è intervenuto l'Avv. Aldo Liardo, funzionario apicale, ma non dirigente, come richiede l'art. 8, comma 2, l. reg. 25/2018. Poiché, dunque, la presenza alle sedute della Consulta di risorsa con profilo funzionale di livello dirigenziale è, invece, prescritta dalla legge regionale n.25/2018 e ss.mm., all'art. 8, comma 2, come indefettibile per il regolare e legittimo funzionamento



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

dell'Organismo in parola, sulla base di tali evidenze, e sempre in presenza dell'Avv. Aldo Liardo, i primi quattro Componenti hanno nuovamente convenuto:

- di soprassedere ancora una volta dal formalizzare aperta la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta;
- di continuare a discutere, in via informale, per eventualmente ancora migliorarla, laddove residualmente ancora necessario e/o opportuno, la bozza di Regolamento interno;
- di continuare non solo a garantire, con costanza, a turno, per almeno tre giorni alla settimana e per quanto di eventuale occorrenza, la presenza di almeno un Componente presso la sede della Consulta, ma anche di aggiornare la riunione dell'Organismo alla data del 02.04.2019, ancora quale 1<sup>a</sup> seduta di insediamento e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali;
- di dare mandato al loro proprio (Componente) Decano di procedere a convocare nuovamente per altra data (*id est*, per il 18.03.2019) la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento dell'Organismo in parola, presso la medesima sede e con il seguente o.d.g.: 1) approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali.

**5. (Attività di) Individuali e/o congiunti studio e collaborazione (anche via mail) dai Componenti la Consulta disimpegnati fino al loro, comune, quinto accesso alla sede della Consulta datato 02.04.2019 e esito di tale**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **incontro (1<sup>a</sup> seduta di insediamento; approvazione del Regolamento interno e elezione del Presidente e del Vicepresidente della Consulta)**

**A)** *Medio tempore* fino al 02.04.2019, giorno del quinto, comune, accesso alla sede della Consulta (previa concordata convocazione formalizzata con apposito o.d.g. dal - Componente - Decano, il Prof. Pasquale Stanzione), i quattro Componenti, al fine di approdare alla stesura di una bozza di Regolamento interno (da approvarsi), che risultasse per il medesimo Organismo ancora più soddisfacente di quella predisposta per il giorno 18.03.2019, hanno, individualmente e/o congiuntamente (e anche con molteplici, reciproche, interlocuzioni via mail) disimpegnato la residuale attività di studio approfondendo in particolare i profili critici emersi dalla discussione corale appunto del 18.03.2019 in relazione alla già emendata bozza, che era stata comunque oggetto di ulteriori osservazioni. Anche in considerazione dei testé sopra cennati approfondimenti, siccome individualmente e/o coralmemente disimpegnati dai primi quattro Componenti della Consulta, è stata approntata una ulteriormente emendata (laddove reputato necessario e/o opportuno) bozza di Regolamento interno dell'Organismo in parola.

**B)** Sicché, in occasione del loro quinto, comune, accesso alla sede della Consulta, datato 02.04.2019, i primi quattro Componenti, previamente convocati ufficialmente dal loro proprio Decano, il Prof. Pasquale Stanzione, si sono riuniti per discutere il seguente o.d.g.: “1) *Approvazione del Regolamento interno della Consulta; 2) elezione del Presidente e del Vicepresidente; 3) varie ed eventuali*”.

Presso la sede della Consulta, in tale occasione e con riguardo alla amministrativa Struttura di supporto alla Consulta, è stata rinvenuta la presenza del Dott. Michele Cimmino, Dirigente Responsabile UOD 50.01.01 "*Gestione finanziaria del PO FSE Campania*", Direzione



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Generale Autorità di Gestione Fondo Sociale Europeo e Fondo per lo Sviluppo e Coesione della Giunta Regionale della Campania, nonché ancora dell'Avv. Aldo Liardo e, infine, della Dott.ssa Debora Ascione, Istruttore Risorse Finanziarie della Giunta Regionale.

A tal punto, verificata la presenza non solo di tutti e quattro i primi Componenti della Consulta, ma anche del giuntale Dirigente con funzioni di Segretario e verbalizzante dell'Organismo, **il (Componente) Decano, Prof. Pasquale Stanzione, ha dichiarato aperta la 1^ seduta di insediamento della Consulta**, di talché passando subito alla discussione del primo punto dell'o.d.g..

Dopo ampia discussione è **risultato approvato, con deliberazione n.1 del 02.04.2019, adottata all'unanimità, il Regolamento interno della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.**

Con riguardo al secondo punto all'o.d.g., con un'unica votazione **sono risultati eletti, all'unanimità, Presidente della Consulta il Prof. Pasquale Stanzione e Vicepresidente il Prof. Avv. Alfonso Furgiuele.**

**A tal punto, il Presidente eletto**, dopo aver brevemente intrattenuto i presenti con un proprio intervento sulle prerogative e sui limiti dell'Organismo in parola, nonché dopo aver aperto e, indi, dichiarata conclusa la discussione sul terzo punto all'o.d.g., **ha dato mandato** al Dirigente/Segretario **di curare**, con l'ausilio delle altre risorse umane in forza alla Struttura di supporto alla Consulta, le incombenze relative **alla trasmissione del Regolamento approvato**, in uno alla copia del medesimo processo verbale integrante la di esso approvazione, a chi di normata e regolamentata competenza, e tanto non solo per la necessaria e opportuna diretta conoscenza giuridica, ma anche **per conseguirsi**, ex art.8, comma 5, della legge regionale 25/2018 e ss.mm., **la di esso pubblicazione sul B.U.R. Campania, nonché sugli istituzionali siti internet del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale della Campania.**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Dopo di ciò il Presidente ha dichiarato chiusa la 1<sup>a</sup> seduta di insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria della regione Campania.

### **6. Succinta *legenda* del Regolamento interno della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

**Il Regolamento interno della Consulta**, ai sensi dell'art.57 dello Statuto della Regione Campania e della legge regionale n.25/2018 e ss.mm. (in particolare ai sensi della previsione quivi contenuta nell'art.8, comma 3), siccome composto di **cinque “Capi”** (di cui, in successione, il primo, rubricato “**Oggetto**”, è composto dal solo articolo “1”, il secondo, rubricato “**Organo**”, è composto di cinque articoli, il terzo, rubricato “**Funzionamento**”, è composto di quattro articoli, il quarto, rubricato “**Richiesta di pareri**”, è composto di quattro articoli e il quinto, rubricato “**Disposizioni finali**”, è composto dagli ultimi due articoli) **disciplina**:

- a) all'art.1, l'“**Oggetto**”, cioè quanto appunto riassuntivamente integrato dalla medesima normazione secondaria, cioè l'organizzazione e il funzionamento della Consulta;
- b) all'art.2, la “**Seduta di insediamento della Consulta di Garanzia Statutaria**”;
- c) all'art.3, le “**Attribuzioni del Presidente e del Vicepresidente della Consulta**”;
- d) all'art.4, le ipotesi di “**Decadenza, incompatibilità, dimissioni e decesso**” del Componente la Consulta;
- e) all'art.5, la “**Sede**” della Consulta;
- f) all'art.6, le “**Funzioni di ausilio**”, cioè le funzioni proprie della amministrativa Struttura di supporto alla Consulta;
- g) all'art.7, le modalità di “**Convocazione**” della Consulta;



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- h) all'art.8, lo snello rito camerale, cioè le “*Udienze*” della Consulta;
- i) all'art.9, le condizioni di “*Validità delle sedute e delle deliberazioni*” della Consulta;
- j) all'art.10, le modalità proprie della “*Verbalizzazione*” delle sedute della Consulta;
- k) all'art.11, le modalità di “*Presentazione delle richieste di pareri*” alla Consulta;
- l) all'art.12, le modalità riguardanti la “*Acquisizione di atti e documenti*” da parte della Consulta;
- m) all'art.13, le modalità di “*Adozione della deliberazione integrante il parere richiesto*”;
- n) all'art.14, le modalità concernenti la “*Comunicazione*” e la “*pubblicazione della deliberazione integrante il parere richiesto*”;
- o) all'art.15, le modalità di “*Approvazione e revisione del Regolamento interno*”;
- p) all'art.16, la previsione di “*Rinvio*”, per quanto non disciplinato da esso Regolamento interno, alla regionale normazione statutaria regionale della Campania, alla normazione costitutiva della Consulta (la legge regionale n.25/2018 e ss.mm.), alla normazione regolamentare del Consiglio Regionale della Campania, nonché ai principi del repubblicano ordinamento giuridico.

**7. Attività ed eventi significativi della Consulta dal 03.04.2019 fino al 02.06.2019: l'insediamento del Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, quinto e ultimo Componente della Consulta; la questione dell'utilizzo, o meno, di un sistema di protocollo autonomo (interno, anche cartaceo); la calendarizzazione delle sedute della Consulta.**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Nel periodo intercorrente dal 03.04.2019 fino al 27.05.2019 la Consulta si è collegialmente riunita in seduta il **15.04.2019** e, dopo la pausa pasquale, nei giorni **02.05.2019** e **21.05.2019**, presso la propria sede.

**A)** Circa la seduta del **15.04.2019**, la Consulta, previamente convocata dal proprio Presidente e regolarmente svoltasi con la assistenza del giuntale Dirigente con funzioni di Segretario Dott. Michele Cimmino, ha in tale occasione discusso il seguente o.d.g.: “1) *Approvazione del verbale della seduta del 02.04.2019*; 2) *approfondimenti su prerogative, poteri e limiti della Consulta di Garanzia Statutaria*; 3) *varie ed eventuali*”.

**B)** Circa la seduta del **02.05.2019**, la Consulta, previamente in data 23.04.2019 (e con segretariale mail delle ore 13:12) convocata dal proprio Presidente, ha in tale occasione discusso il seguente o.d.g.; “1) *Approvazione del verbale della seduta del 15.04.2019*; 2) *approfondimenti su prerogative, poteri e limiti della Consulta di Garanzia Statutaria*; 3) *varie ed eventuali*”.

Per la Struttura di supporto sono risultati presenti il Dott. Michele Cimmino, Dirigente della Giunta Regionale della Campania, con funzioni di Segretario assistente alla seduta, nonché, presso la sede della Consulta, l'Avv. Aldo Liardo, funzionario del Consiglio Regionale della Campania e, siccome riferito, la Dott.ssa Debora Ascione, Istruttore Risorse Finanziarie della Giunta Regionale.

Prima di aprire la discussione sui punti all'o.d.g. **il Presidente ha rivolto, a nome proprio e degli altri tre iniziali Componenti l'Organismo, un caloroso benvenuto al Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, nella qualità di illico et immediate insediantesi quinto, e ultimo, Componente della Consulta**, siccome risultato eletto e nominato, rispettivamente dal Consiglio Regionale in data 05.04.2019 e dal Presidente del Consiglio Regionale con suo proprio decreto n.15 del 16.04.2019, pubblicato sul B.U.R. Campania del 23.04.2019.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Sicché, apertasi la discussione e approvato quanto al primo punto dell'o.d.g., circa il secondo punto del medesimo o.d.g. i Componenti la Consulta hanno affrontato, nell'ambito dell'autonomia della Consulta, **la questione dell'utilizzo di un sistema di protocollo autonomo** in ordine al quale il Segretario Cimmino è stato invitato a curare i corrispondenti aspetti attuativi.

In relazione, infine, all'ultimo punto dell'o.d.g. i Componenti la Consulta concordemente hanno proceduto alla calendarizzazione delle successive sedute dell'Organismo, stabilendo le seguenti date: **21.05.2019; 03.06.2019; 17.06.2019; 01.07.2019; 15.07.2019; 25.07.2019; 16.09.2019; 30.09.2019; 14.10.2019; 28.10.2019; 11.11.2019; 25.11.2019; 02.12.2019; 16.12.2019 e 30.12.2019.**

Risulta essere stato anche fissato, altresì, il seguente o.d.g. per la seduta del 21.05.2019: 1) approvazione del verbale della seduta precedente; 2) approfondimenti su prerogative, poteri e limiti della Consulta di garanzia statutaria; 3) varie ed eventuali.

**Infine, in particolare attesa l'ormai conseguitasi integrità della compagine dei Componenti la Consulta, da costoro si è informalmente concordato di assicurare la presenza per quanti più giorni possibile per settimana presso la sede della Consulta, e tanto a turno e secondo le individuali disponibilità di ciascuno dei cinque Componenti.**

**B)** Circa la seduta del **21.05.2019**, la Consulta, previamente convocata dal proprio Presidente, ha in tale occasione discusso il seguente o.d.g.: *“1) Approvazione del verbale della seduta del 02.02.2019; 2) approfondimenti su prerogative, poteri e limiti della Consulta di Garanzia Statutaria; 3) varie ed eventuali”*.

Per la Struttura di supporto sono risultati presenti il Dott. Michele Cimmino, Dirigente della Giunta Regionale della Campania, con funzioni di Segretario assistente alla seduta, nonché, presso la sede della Consulta, l'Avv. Aldo Liardo, funzionario del Consiglio Regionale della Campania e, siccome riferito, la Dott.ssa Debora Ascione, Istruttore Risorse Finanziarie della Giunta Regionale.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Aperta dal Presidente la seduta, e, dopo lettura, approvato all'unanimità il verbale della seduta del 02.05.2019, in relazione al punto "2)" all'o.d.g. i Componenti la Consulta, a proposito dell'utilizzo di un sistema di protocollo autonomo, in ordine al quale il Segretario aveva dato conto di aver inviato una mail alla Struttura competente del Consiglio Regionale, nelle more della eventuale accettazione dello stesso, hanno unanimemente concordato nell'**approntare uno strumento di protocollo cartaceo interno, a far data 2 aprile 2019, demandandone l'attuazione al Segretario**, ausiliato dalle risorse umane integranti la amministrativa Struttura di supporto.

In relazione, infine, al punto "3)" all'o.d.g.:

- il Prof. d'Ippolito ha proposto di avviare iniziativa volta a conseguirsi l'emendamento dell'art. 4 della regionale legge costitutiva (n.25/2018 e ss.mm. e ii) della Consulta, nel senso dell'ampliamento dei soggetti legittimati a poter chiedere pareri alla Consulta, su cui pure s'è riservato di riferire in Consulta in modo più approfondito nel corso della successiva seduta;
- il Segretario ha riferito, invece, non solo circa l'avvenuta pubblicazione del Regolamento interno della Consulta sia sul B.U.R. Campania che su una apposita sezione del sito istituzionale della Regione Campania, ma anche, e in generale, delle varie richieste presentate in ordine alla sistemazione logistica dell'Organo in questione (*cf.* gli allegati alla delibera n.170/2019 del Consiglio Regionale della Campania).

Risulta essere stato anche fissato, altresì, il seguente o.d.g. per la seduta del 21.05.2019: 1) approvazione del verbale della seduta precedente; 2) approfondimenti su prerogative, poteri e limiti della Consulta di garanzia statutaria; 3) varie ed eventuali.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **CAPITOLO III**

#### **LE ATTIVITÀ DI ALTA CONSULENZA GIURIDICA, E NON SOLO, DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE CAMPANIA NELL'ANNO 2019.**

#### **LE AVANZATE QUATTRO RICHIESTE**

(DI CUI UNA FINALIZZATA A CONSEGUIRE DELIBERATIVO PARERE DI AMMISSIBILITÀ DI REFERENDUM CONSULTIVO SU TRE RILEVANTI QUESITI)

#### **DI PARERE ED I RELATIVI PARERI RILASCIATI DALLA**

#### **CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA**



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **1. Sommario inquadramento tematico e temporale dell'attività di alta consulenza giuridica disimpegnata dalla Consulta di Garanzia Statutaria dagli inizi del mese di giugno 2019 e fino a tutto il 30.12.2019**

A decorrere da i primi giorni del mese di giugno del 2019 e fino al 30.12.2019 sono state avanzate, in tutto, quattro richieste di parere alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania e, segnatamente:

- 1) la prima, a cura e firma della Presidente del regionale Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle, la Sig.ra Maria Muscarà, indirizzata alla Consulta e p.c. ai Presidenti, rispettivamente, della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale, siccome acclarata al prot. n.207 del 08.04.2019, oggettivata *«richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, in tema di detrazioni per l'assenza dei Consiglieri e degli Assessori alle sedute delle Commissioni e del Consiglio Regionale, della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del consiglio»;*
- 2) la seconda, a cura e firma della Presidente del regionale Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle (di séguito, per brevità, Gruppo M5S), indirizzata alla Consulta e p.c. ai Presidenti, rispettivamente, della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale, siccome acclarata al prot. n.390 del 12.07.2019, oggettivata *«richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, in ordine all'applicazione dell'articolo 56, comma 2 dello statuto della regione Campania»;*
- 3) la terza, *ex art. 14* dello Statuto Regionale, circa l'ammissibilità del referendum consultivo di cui alla proposta di deliberazione consiliare del 05.08.2019, in ordine a nn. 3 quesiti



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

referendari, a cura e firma di nn. 11 Consiglieri regionali (primo firmatario on. Stefano Caldoro), qual oggetto avente *«Referendum consultivo su forme e condizioni particolari di autonomia, potere sostitutivo statale e perequazione infrastrutturale, intese con altre Regioni, per l'esercizio in comune di funzioni in previsione della macroregione e sulla garanzia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'assistenza»;*

- 4) la quarta, a cura e firma della Presidente del regionale Gruppo consiliare *Movimento 5 Stelle* (di séguito, per brevità, Gruppo M5S), l'on. Valeria Ciarambino, firmataria della stessa anche nella qualità di Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione Speciale per la trasparenza, per il controllo delle attività della Regione e degli Enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi, unitamente alla Responsabile di Segreteria, la Dr.ssa Serena Cutolo, siccome indirizzata alla Consulta e p.c. alla Presidente del Consiglio Regionale, ai componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale della Campania, ai Presidenti dei Gruppi consiliari, ai Presidenti delle Commissioni consiliari, e al Segretario Generale del Consiglio Regionale, e, così, dapprima acclarata al prot. n.128 del 26.11.2019, oggettivata *«richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25»*, infine in data 27.11.2019 pervenuta alla Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania. Diversamente dalle precedenti richieste di parere pervenute alla Consulta, questa non reca, nell'oggetto, alcun'altra specificazione, se non che trattasi di *«richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25»*. L'oggetto della stessa è, tuttavia, il seguente. La Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti, sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 2 della legge regionale n. 20/2002 -- nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale n. 10/2001 -- e l'art. 1, comma 1, della legge regionale n.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

25/2003 -- nella parte in cui aggiunge il comma 4 allo stesso art. 58 della detta legge regionale n. 10/2001), con decisione n. 176/2019 ha sancito l'obbligo, in capo al Consiglio regionale, di recuperare le somme corrisposte al personale di ruolo del Consiglio regionale a titolo di indennità aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle previste nei contratti collettivi in base alle dette norme regionali; e tanto tramite iscrizione in bilancio di un credito non da indebito oggettivo, ma da ingiustificato arricchimento *ex art. 2041 c.c. «per sopravvenuta carenza del titolo poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, art. 1173 c.c.)»*; credito, in base alla decisione della Sezione regionale della Corte dei Conti, da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero. Alla Consulta, quindi, si è chiesto « ... di voler precisare: 1. se l'azione recuperatoria richiesta dal Giudice contabile rinvenga un primo limite nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della regione Campania n. 10 del 2001; 2. se la medesima azione recuperatoria rinvenga un limite nell'art. 15, comma 5 e comma 8, dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale approvato con delibera dell'UdP n. 369/2015 (ora articolo 15, commi 5 e 6, Delibera UdP n. 164/2019)».

Orbene, per il rilascio dei pareri relativi a tali avanzate richieste la Consulta, considerando anche il mese di agosto 2019 come utilizzato per l'iniziale approfondimento della terza, rilevante, richiesta di parere, ha impiegato

- per l'informale reperimento della conferente documentazione (anche di quella eventualmente non posta a corredo delle richieste),
- per lo studio curato volta per volta dal nominato relatore,
- per la discussione dei profili e degli aspetti giuridici rispettivamente posti alla necessaria, approfondita, indagine della Consulta da parte del relatore,



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- per il recepimento, da parte del medesimo relatore, della *summa* dell'indirizzo giuridico formatosi all'esito della detta collegiale discussione per l'iniziale stesura della bozza di parere,
- per il volta per volta rispettivo esame di tale bozza,
- infine, e al netto del sempre verificatosi ulteriore necessario intervento emendativo (in modifica e/o integrazione) dell'ultima ora, per la collegiale lettura ed approvazione del parere richiesto,

circa **sette mesi** di impegno e **nn.14 collegiali sedute**, di cui quelle del **01.07.2019**, del **25.07.2019**, del **30.09.2019** e del **30.12.2019** dedicatamente utilizzate per l'approvazione, rispettivamente, del primo, del secondo, del terzo e del quarto parere.

### **2. In particolare, circa la prima richiesta di parere e circa il relativo primo parere in data 01.07.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

Con riguardo alla prima richiesta di parere avanzata alla Consulta, siccome già richiamata nel paragrafo che precede, si è subito manifestata come ostica, per la sua problematica risoluzione, una questione, quella della ricevibilità della richiesta, e tanto a mente non solo di quanto dettato dalla legge regionale (costitutiva della Consulta) n.25/2018 e ss.mm., ma anche di quanto previsto dal Regolamento interno del medesimo Organismo.

Pertanto, tale problematica dalla Consulta si è affrontata, *incidenter tantum*, e in estrema sintesi, con riguardo alle modalità con le quali la richiesta di parere del Gruppo consiliare M5S dell'08.04.2019 fosse pervenuta alla Consulta e circa il procedimento di acquisizione delle richieste e la ricevibilità



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

della sopra riferita richiesta del medesimo Gruppo. Qui, in nota <sup>1</sup>, si fa rinvio in lettura per conoscere il come la Consulta abbia inteso regolarsi al riguardo.

In successione, la Consulta, **in via preliminare** s'è soffermata:

**A)** sul quadro normativo di riferimento e sulle antinomie riscontrate, approdando a ritenere consequenzialmente necessario l'emendare sul punto la L.R. Campania n. 25/2018 e ss.mm.; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> *“La sopra rubricata richiesta con un certo ritardo è approdata all’attenzione della Consulta.*

*In via incidentalmente e sinteticamente preliminare, va evidenziata la fondatezza del rilievo della Presidente del Gruppo consiliare M5S in ordine alla circostanza che la scrivente Consulta è «l’unico soggetto deputato ad esprimersi sulla ricevibilità della richiesta medesima». Tanto atteso, e ancor prima di qualsivoglia ulteriore considerazione in ordine al merito della richiesta del Gruppo M5S, è opportuno evidenziare che essa è pervenuta all’attenzione della Consulta soltanto sullo spirare del maggio 2019 e secondo modalità irrituali (se poste in raffronto a quelle regolamentate), sebbene quanto verificatosi rinvenga comprensibile giustificazione in ragione di fattuali circostanze, che, in ogni caso, sono ex se “fisiologiche” per quanto concerne l’entrata a regime del normale funzionamento di qualsivoglia Organismo di nuova istituzione, come è la Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania. Benché l’art. 11 del Regolamento interno della Consulta (recante rubrica «Presentazione delle richieste pareri») testualmente disponga che «La richiesta di pareri, secondo quanto previsto dallo Statuto e dalla legge, è depositata presso la segreteria della Consulta e immediatamente protocollata», finora, e per circostanze e volontà rispettivamente non dipendenti e esulanti da quest’ultimo Organismo di garanzia, non è stato possibile allo stesso di dotarsi di un suo proprio autonomo protocollo. Competenti Uffici regionali, appositamente sollecitati al riguardo, hanno, infatti, confermato la già esistente disposizione che la numerazione di protocollo dovrà restare unica per tutto il Consiglio e per tutti gli Organismi, per l’occasione specificando, però, che, per ciò che concerne la Consulta, il protocollo non sarà agganciato sotto la UD Staff Pianificazione e Assistenza agli Organismi, bensì direttamente sotto la Segreteria Generale, di talché lasciando autonomia alla Consulta medesima, sebbene allo stato questa risulti sprovvista di personale amministrativo, di Consiglio o di Giunta, previamente formato ad applicativamente disimpegnare quanto ritualmente servente a rendere tempestive e corrette le formalità inerenti all’ufficio di protocollazione (e non solo; si pensi, ad es., e senza alcuna pretesa di esaustività al riguardo, anche alle formalità proprie dell’applicativo ufficio dell’archiviazione e/o a quello della custodia degli atti) in entrata ed in uscita.*

*Tanto opportunamente premesso, la Consulta, ex L.R. Campania 25/2018, ritiene di potere, e di dovere, comunque prendere in esame, e riscontrare, la richiesta del Gruppo M5S, e tanto sulla scorta delle considerazioni che seguono.....”*

<sup>2</sup> *“In via preliminare, si osserva che l’art. 57, comma 2, dello Statuto regionale (approvato con L.R. Campania 28 maggio 2009, n.6) dispone, tra l’altro e per quanto qui d’interesse, che «Qualsiasi organo dell’amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania». L’art. 3, comma 2, della L.R. Campania 23 luglio 2018, n. 25 stabilisce che i pareri di cui al comma 1 (e, cioè, in particolare: quelli sulla interpretazione dello Statuto Regionale, delle leggi e degli atti amministrativi generali; quelli sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali; quelli sulla conformità allo Statuto degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché degli schemi di accordo con gli Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni allo Stato) «possono essere richiesti» [soltanto, n.d.r.] «dal Presidente del Consiglio regionale su deliberazione dell’Ufficio di Presidenza ovvero dal Presidente della Regione su deliberazione della Giunta Regionale ovvero da un quarto dei consiglieri regionali in carica». L’art. 4, comma 1, della stessa L.R. n. 25/2018 (cui fa riferimento la Presidente del Gruppo M5S) dispone, al contrario, ed in armonia con la norma statutaria sul punto, che «La Consulta esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi generali su richiesta*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**B)** sulla legittimazione dei Gruppi consiliari a richiedere pareri alla Consulta, siccome Organi della P.A. (in specie, dell'Amministrazione regionale della Campania), nonché sulla consequenziale ricevibilità della richiesta del Gruppo M5S anche sotto tale ulteriore profilo; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>3</sup>.

---

*di qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania». È, quindi, di meridiana evidenza come il comma 2 dell'art. 3, sopra richiamato, si ponga in netto, stridente e non componibile contrasto non solo, e non tanto, con il comma 1 del successivo art. 4 della medesima legge regionale n. 25/2018, ma anche, e soprattutto, con il comma 2 dell'art. 57 dello Statuto; e tanto in ragione della immotivata limitazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alla Consulta (limitazione, poi, in pratica, sostanzialmente rimossa dal successivo art. 4, comma 1). Dovendo, quindi, individuarsi la norma suscettibile di rinvenire applicazione al caso che qui occupa, alcun dubbio può sussistere in ordine al fatto che la scelta non possa ricadere che sull'art. 4, comma 1, della L.R. Campania n. 25/2018, attesa l'incontrovertibile sua piena conformità all'art. 57, comma 2, dello Statuto, che, nel sistema della gerarchia delle fonti, è norma sovraordinata rispetto alla legge regionale ordinaria. Del resto, alla luce in particolare di quanto previsto dalla repubblicana Norma fondamentale, la legge regionale di approvazione dello Statuto riveste carattere di legge c.d. "rinforzata" (o di principi), siccome scaturente da un iter più articolato rispetto a quello ordinario: l'art. 123, comma 2, Cost. dispone, nella sua prima parte, che «Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi» (ed è appena il caso di soggiungere che il testo previgente dell'art. 123 Cost., poi novellato dall'art. 3 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 -- che ha introdotto il testo, or ora richiamato, attualmente in vigore -- finanche disponeva che lo Statuto, dopo essere stato approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, fosse poi approvato anche con legge della Repubblica). Nel caso, che qui occupa, neanche sussiste, poi, il problema della impossibilità di disapplicazione immediata dell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 25/2018, benché non conforme allo Statuto (nelle more di una pronuncia giudiziale di illegittimità dello stesso, ovvero della sua modifica o abrogazione), attesa la contemporanea vigenza, e nella medesima legge, di una norma di pari rango, ma di forza previsionale e segno diametralmente opposti quanto a riconoscimento di attiva legittimazione interlocutoria con la Consulta e, per di più, conforme allo Statuto. Ben può, dunque, procedersi alla redazione del presente parere, considerando, allo stato attuale, l'or ora richiamato art. 3 comma 2 come tamquam non esset, potendo, e dovendo, operarsi (analogamente a quanto avviene per le norme di legge statale ordinaria, suscettibili, in caso di dubbi di costituzionalità, di applicazione secondo una interpretazione c.d. costituzionalmente orientata) una interpretazione della legge regionale n. 25/2018 "statutariamente orientata", che in tanto è possibile in quanto vige il suo proprio art. 4, comma 1, conforme, invece, all'art. 57, comma 2, dello Statuto, e che ben può, quindi, considerarsi, in forza della detta interpretazione, come norma derogatoria, se non addirittura sostanzialmente abrogativa, del precedente art. 3, comma 2. Al fine, quindi, della completa armonizzazione della L.R. Campania n.25/2018 con lo Statuto, la Consulta segnala al Consiglio regionale di valutare la ricorrenza, o meno, degli estremi veicolanti l'opportunità di procedere alla abrogazione del detto comma 2 dell'art. 3 della L.R. 25/2018 e, per contestuale conseguenza, di armonizzare la normativa sul profilo de quo con formulazione possibilmente di carattere equivalente".*

<sup>3</sup> "A tal punto, e sistematicamente, summatim occorre ora indagare la natura dei gruppi consiliari, e tanto al fine di stabilire se gli stessi abbiano, o meno, natura di organi della P.A. (in specie, dell'amministrazione regionale), e se, quindi, essi siano, o meno, legittimati a formulare richieste di pareri alla scrivente Consulta. La giurisprudenza costituzionale, seppur non sempre in modo esplicito, comunque considera i gruppi consiliari come veri e propri organi della Regione. Una chiara ed univoca affermazione in tal senso è, difatti, rinvenibile in Corte cost., 12 aprile 1990, n. 187 (in Quaderni regionali 1990, 1050), secondo cui «**I Gruppi Consiliari sono Organi del Consiglio Regionale**, caratterizzati da una peculiare autonomia, che contribuiscono in modo determinante al funzionamento ed all'attività dell'assemblea assicurando l'elaborazione di proposte ed il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche»; le successive pronunce, seppur non espressamente, ribadiscono, nella sostanza, tale principio o, comunque, non statuiscono in modo contrastante rispetto ad esso. Le massime ad esse relative recano, infatti, la rubrica «Organi della Regione» (cfr., ad es., ex multis, Corte cost., 22 dicembre 1988, n. 1130, in Giur. cost. 1998, fasc. 6 e, più di recente, Corte cost., 21 febbraio 2008, n. 27, in Giur. cost. 2008, 1, 325 ed in Foro it. 2008, 4, I, 1040).



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*E, del resto, dallo scorrere in comparata lettura le dette pronunce, ben traspare la convinzione dei giudici costituzionali che i gruppi consiliari siano, a tutti gli effetti, organi dei Consigli regionali, e che rappresentino, altresì, la proiezione, all'interno dei Consigli stessi, dei partiti che hanno presentato liste di candidati raccogliendo i voti necessari per eleggere i consiglieri regionali. Difatti, la più recente pronuncia in subiecta materia (Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39), richiamandosi proprio ad alcune di esse (in particolare a Corte cost n.187/1990 e n. 1130/1998), cura di nuovamente ribadire, questa volta esplicitamente, la natura dei gruppi regionali quali organi del Consiglio. Nell'ambito della giurisprudenza amministrativa di legittimità è dato, invece, rinvenire una sola pronuncia in senso contrario (Cons. Stato, Sez. IV, 28 ottobre 1992, n. 932), secondo cui i gruppi consiliari, al pari dei partiti politici, avrebbero natura di associazioni private. Siffatto orientamento, per quanto autorevole, non si appalesa, tuttavia, suscettibile di condivisione. A prescindere dal chiaro, e ex se assorbente, orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto, si osserva che tali gruppi spesso non corrispondono ad un partito (si pensi, ad es., ai cc.dd. gruppi misti), e che essi ben possono comprendere perfino soggetti non facenti riferimento a partiti politici; oltretutto, le decisioni dei gruppi non obbligano in alcun modo i partiti di riferimento, laddove i gruppi stessi ne siano espressione. Né è minimamente revocabile in dubbio che i detti gruppi svolgano funzioni di carattere pubblicistico, atteso che la formazione delle leggi regionali è incontrovertibilmente il frutto della loro attività nell'ambito del Consiglio, e che, quindi, essi siano parte integrante dell'organizzazione di quest'ultimo nella formazione dell'indirizzo politico di maggioranza, che, a sua propria volta, è non solo sostanziale vettore della legislazione; tant'è che, ad es., l'art. 25 dello Statuto della Regione Puglia, alla lett. c), espressamente li annovera tra gli organi interni dello stesso Consiglio, unitamente al Presidente (lett. a), all'Ufficio di Presidenza (lett. b), ed alle Commissioni consiliari permanenti di indagine e di inchiesta (lett. d). L'art. 21 dello Statuto della Regione Piemonte ha fatto esattamente lo stesso fino al 2013 (allorquando, mercé l'art. 3 della legge regionale statutaria 28 maggio 2013, n. 5, ha, poi, ritenuto di abrogare la lett. c). Inoltre, lo Statuto della stessa Regione Campania, pur non contenendo una disposizione simile, colloca la disposizione concernente i Gruppi Consiliari, e cioè l'art. 40, sotto il Titolo V, recante rubrica «Organi della Regione», Capo I, recante rubrica «Consiglio Regionale». E, ancora, anche la giurisprudenza ordinaria di legittimità è univoca e concorde nel ritenere i gruppi consiliari organi della Regione: la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ne ha, infatti, ripetutamente affermato la natura pubblicistica in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico Assemblea regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare, atteso che essi sono espressione dei partiti, o delle correnti politiche, rappresentati nel Consiglio, del quale sono organi, godendo, in quanto tali, di una particolare autonomia in funzione dell'attività dell'assemblea (cfr., infatti, Cass. civ., SS.UU., sent. 1 settembre 1999, n. 609 e, più di recente, Cass. civ., SS.UU., ordd. 31 ottobre 2014, n. 23257; 21 aprile 2015, n. 8077; 28 aprile 2015, n. 8750; 29 aprile 2015, n. 8622; 18 maggio 2015, n. 10094). Per concludere sul punto, e al netto di quanto or sopra chiarito, la Consulta reputa che affatto ridondi il soggiungersi telegraficamente quanto segue, siccome ricavabile in virtù di altra chiave di lettura, che si dipana ponendo a base il triale rapporto, non sempre interdipendente, che intercorre tra candidato eletto, partito di appartenenza e (collegiale) gruppo consiliare. In linea generale, dalla circostanza che il rapporto tra il candidato eletto e il partito di appartenenza non esercita influenza giuridicamente rilevabile, attesa la mancanza di rapporto di mandato e la assoluta autonomia politica dei rappresentanti del Consiglio e degli organi collegiali in generale rispetto alla lista o partito che li ha candidati (cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sentenza n.506/2005), ne deriva che qualsivoglia gruppo consiliare non può esitare nel suo complesso concepibile quale meramente transitiva, riflessa, risultante da somma di paritetiche unità rappresentative. Benvero, e più in particolare, si segnala altra giurisprudenza amministrativa (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sentenza n.16240/2004), che si sofferma a precisare che i gruppi consiliari hanno una duplice natura, poiché, per un verso, rappresentano la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee e, per altro verso, costituiscono parte dell'ordinamento assembleare, giacché articolazioni interne a complessivo organo istituzionale. Dallo più oltre scorrere in lettura proprio siffatta giurisprudenza amministrativa formatasi Aliunde ne deriva altresì rinvenire statuito che «è dunque possibile distinguere due piani di attività dei gruppi: uno, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, l'altro, gravitante nell'ambito pubblicistico, in relazione al quale i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l'elaborazione di proposte e il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche (cfr. Cass. civ., S.U., 19.02.2004, n.3335; Cons. Stato, Sez.IV, 02.10.1992, n.932; Corte Cost., 12.04.1990, n.187)».*

*Alla luce di tutto ciò, ed in conclusione sul punto, ritiene la Consulta che i gruppi consiliari debbano ritenersi, a tutti gli effetti, quali organi dell'Amministrazione regionale, come tali pienamente, attivamente, legittimati a richiedere pareri alla stessa Consulta.*

*Anche sotto tale ulteriore profilo la richiesta del Gruppo M5S va, perciò, ritenuta ricevibile.*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Regolate le questioni preliminari, la Consulta si è, quindi, brevemente soffermata sul sostanziale “Oggetto” della richiesta avanzata e, nel disimpegnare ciò, ha ritenuto di inquadrarlo “*In via generale*”, nonché, in estrema sintesi, anche spiegando la “*portata*” di una norma giuridica; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>4</sup>.

Indi, la Consulta s’è intrattenuta a chiarire la “*portata*” dell’art.32 dello Statuto regionale; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>5</sup>.

---

#### <sup>4</sup> “C. *In via principale, l’oggetto della richiesta del Gruppo M5S.*

##### **C-1 Inquadramento generale.**

*Solo in virtù dell’esito delle considerazioni di carattere preliminare fin qui svolte è ora possibile prendere in considerazione il merito della richiesta del Gruppo M5S siccome veicolata a ufficio del suo proprio Presidente. Orbene, quest’ultimo rappresenta la «necessità di chiarire l’attuale assetto normativo relativo alle detrazioni dal trattamento indennitario del Consigliere e dell’Assessore regionale per ogni assenza non giustificata alle sedute istituzionali», segnalando «L’esigenza di un’interpretazione chiara ed univoca» delle norme di riferimento, che «nasce dal frammentato quadro normativo esistente e da potenziali antinomie tra fonti che impediscono la sostanziale applicazione dei precetti normativi». Il Gruppo M5S, in particolare, chiede: «quale sia la portata della riserva di legge contenuta nell’articolo 32 dello statuto, secondo cui le indennità, i rimborsi e le forme di previdenza dei Consiglieri sono stabiliti con legge regionale;*

*quale sia, all’interno del sistema delle fonti regionali, la portata giuridica delle seguenti normative:*

*articolo 8 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13;*

*articolo 44, comma 3, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15;*

*articolo 135 del regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale;*

*provvedimento dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di cui al comma 1-bis dell’articolo 8 della legge regionale n. 13 del 1996 e in particolare;*

*se vi sia un contrasto tra il comma 3 del suindicato articolo 135 nella parte in cui ritiene giustificate le assenze per un numero massimo di cinque sedute del Consiglio e delle Commissioni in sede deliberante e i criteri sanciti dalla legge regionale n. 13 del 1996;*

*quale sia la portata normativa del comma 5 del suindicato articolo 13».*

##### **C-2 In via generale, e in estrema sintesi, la “portata” di una norma giuridica.**

*È appena il caso di premettere, telegraficamente, che il termine «portata», riferito a una norma giuridica, sta ad indicare l’importanza e il valore di quella stessa norma in riferimento alle conseguenze effettive che la sua pratica applicazione ha, o può avere, e tanto anche in rapporto (concorrente e/o divergente) all’incidenza che altra/e norma/e possa/no eventualmente avere con riguardo alla definizione e regolazione di un particolare bene della vita”.*

<sup>5</sup> “Orbene, la portata dell’art. 32 dello Statuto, il quale testualmente dispone che «Le indennità, i rimborsi e le forme di previdenza dei consiglieri sono stabilite con legge regionale», emerge ben chiara dalla stessa sua formulazione letterale: le provvidenze (intese quali provvedimenti diretti a sopperire ad esigenze di carattere economico) ivi previste possono stabilirsi esclusivamente con legge regionale, e non anche, quindi, con provvedimenti di rango inferiore ad essa nella gerarchia delle fonti normative (come ad es. regolamenti o atti amministrativi), i quali possono, perciò, avere esclusivamente portata strettamente applicativa di quanto stabilito dalla stessa legge regionale, cui dovranno necessariamente conformarsi, pena la loro illegittimità (sul punto si ritornerà, comunque, fra breve), a sua propria volta vettrice di consequenziale previsionale o prevista misura sanzionatoria. Del resto, è ben noto che il principale criterio ermeneutico fissato dall’art. 12, comma 1, delle Disposizioni sulla legge in generale (R.D. 16 marzo 1942, n. 262) prevede, testualmente, che «Nell’applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore»; intenzione



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Ne è conseguito che la Consulta approdasse a esprimersi Circa la necessità di emendare/integrare tanto l'art. 8 della legge regionale n.13/1996 quanto l'art. 44 della legge regionale n.15/2002; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>6</sup>.

A tal punto, la Consulta s'è espressa sulla portata giuridica del provvedimento di cui all'art. 8, comma 1-bis, della L.R. Campania n. 13/1996 e circa la necessità di emendare/integrare anche quest'ultimo; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>7</sup>.

---

*che, nel caso in esame, non è suscettibile di fraintendimenti di sorta, essendo la norma oltremodo chiara e precisa in ragione della sua propria estrema concisione”.*

<sup>6</sup> *“In conformità al predetto art. 32 dello Statuto, la materia del trattamento indennitario degli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania è disciplinata da L.R. n. 13/1996. Tale trattamento si articola in: a) indennità di carica; b) indennità di funzione; c) rimborso spese per l'esercizio del mandato; d) indennità di fine mandato (art. 1, comma 2). L'art. 8 dell'or detta legge, poi regolamenta, in tipizzazione differenziandole, le **detrazioni e il rimborso spese** per l'esercizio del mandato ai consiglieri e agli assessori per ogni giornata di assenza non giustificata alle sedute del Consiglio, della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza, fissando, al comma 1, l'importo di tale detrazione in € 150,00, mentre l'art. 44, comma 3, della legge regionale n. 15/2002, fermo rimanendo il disposto di cui al predetto art. 8 della legge regionale n. 13/1996, fissa le **detrazioni dall'indennità di base** (e cioè dall'indennità di carica) di consiglieri ed assessori che non partecipino alle sedute del Consiglio regionale in € 250,00. Ne consegue che, sulla scorta del precipitato applicativo dato dal combinato disposto di entrambe le norme in discorso, ai consiglieri e agli assessori ingiustificatamente assenti dalle sedute del Consiglio regionale andrà detratta, per ogni singola assenza appunto non giustificata, la somma complessiva di € 400 (= € 150,00 + € 250,00). Dallo scorrere in comparata lettura le due norme in esame emerge, tuttavia, ictu oculi, l'incompletezza dell'art. 44, comma 3, della legge n. 15/2002 rispetto all'art. 8 della legge n. 13/1996; benvero:*

- a) quest'ultimo cura di decurtare il rimborso spese, oltre che dei consiglieri e degli assessori ingiustificatamente assenti alle sedute del Consiglio, anche di quelli assenti alle sedute della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza, laddove la prima sopra evocata disposizione normativa decurta l'indennità di base solo a Consiglieri ed Assessori assenti alle sedute del Consiglio;*
- b) mentre l'art. 8 individua analiticamente i casi di assenze giustificate, tale individuazione è completamente assente nell'art. 44, comma 3.*

*Ben opererebbe, quindi, il Consiglio, qualora per un verso procedesse ad armonizzare le testé sopra richiamate due disposizioni normative e, per altro verso, a eliminare alcuni profili di palese illogicità presenti nell'art. 8. Com'è ovvio, tale armonizzazione andrebbe effettuata, a cura del Consiglio regionale, con apposita legge.*

*Ed è appena il caso di precisare, per concludere sul punto, che la detta esigenza di armonizzazione si pone non solo, e non tanto, in relazione all'art. 32 dello Statuto, ma anche in relazione al principio di buon andamento della P.A., fissato dall'art. 97 Cost., con particolare riguardo a profili di logicità e di ragionevolezza, che esiterebbero entrambi palesemente violati laddove un consigliere regionale o un assessore, assente giustificato ad una riunione del Consiglio, percepisse il rimborso spese (anche laddove queste non fossero state sostenute), ma non anche l'indennità di base (o di carica); il che è esattamente ciò che potrebbe verificarsi applicando alla lettera le norme de quibus nella loro attuale formulazione letterale.*

<sup>7</sup> *“Il comma 1-bis dell'art. 8 della legge regionale n. 13/1996 testualmente recita: «Con provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sono individuate le misure per ridurre il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato di cui all'art. 7 per le assenze non giustificate dei consiglieri regionali alle sedute delle Commissioni consiliari permanenti per le quali è richiesto il numero legale, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento interno del Consiglio regionale». Orbene, per quanto attualmente consta alla Consulta, siffatto provvedimento dell'Ufficio di Presidenza ancora non è stato adottato; ciò che, tuttavia, sin d'ora è possibile dire riguardo ad esso è che trattasi di*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Concludendo il primo rilasciato parere, la Consulta s'è espressa circa la portata giuridica (e le incongruenze) dell'art. 135 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio Regionale, nonché circa i profili di illegittimità del medesimo e, infine, circa la consequenziale necessità di emendarlo; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>8</sup>.

### **3. In particolare, circa la seconda richiesta di parere e circa il relativo parere in data**

#### **25.07.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

Circa la seconda richiesta di parere avanzata alla Consulta, già generalizzata nel primo paragrafo del corrente *Capitolo* e quale oggetto avente richiesta di conoscere «1. quale sia la natura giuridica

---

*provvedimento la cui portata è di carattere regolamentare, segnatamente esecutivo/applicativo, atteso che al medesimo la legge regionale (fonte giuridica ad esso gerarchicamente nell'immediato sovraordinata) demanda null'altro che la determinazione, in concreto, delle modalità di decurtazione del rimborso delle spese per le assenze non giustificate dei Consiglieri, e che esso in tanto potrà, una volta emanato, dirsi legittimo in quanto non in contrasto con disposizioni normative di rango superiore».*

<sup>8</sup> «Analogamente al provvedimento, di cui al comma 1-bis dell'art. 8 della L.R. Campania n. 13/1996, anche l'art. 135 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale è norma sottordinata rispetto alle disposizioni di legge regionale, avente anch'esso portata di carattere esecutivo/applicativo. Come si è già avuto modo di accennare in precedenza, esso ricalca le cause di giustificazione delle assenze, siccome già previste dall'art. 8, commi 3, 4, 5 e 6, della detta L.R. n. 13/1996, cui corrispondono, sebbene non nello stesso ordine, quelle di cui alle lett. b, c, d ed e elencate nel comma 2 dell'art. 135 in discorso. Alla lett. a), tuttavia, la norma in esame prevede un'ulteriore causa di giustificazione delle assenze, e cioè lo «svolgimento, fuori o nell'ambito del territorio regionale, di attività inerenti la piena esplicazione dei compiti istituzionali diversi da quelli svolti in rappresentanza del Consiglio. L'assenza per tali motivi deve essere previamente comunicata al Presidente del Consiglio Regionale, indicando l'attività istituzionale cui si partecipa». Benché tale ulteriore ipotesi di assenza giustificata sia perfettamente in linea con le esigenze di corretto espletamento, da parte dei consiglieri, della loro carica istituzionale anche al di fuori della sede regionale, essa avrebbe, però, dovuto essere contemplata anche dalla legge regionale, non competendo ad una fonte normativa di rango regolamentare la previsione di ipotesi generali ed astratte che, invece, vanno disciplinate da fonti di rango legislativo; e, benvero, la materia concernente indennità, rimborsi, e forme di previdenza dei consiglieri è oggetto, come si è già sopra rappresentato, dell'espressa riserva di legge di cui all'art. 32 dello Statuto. Atteso, però, il carattere di logicità e di ragionevolezza di tale disposizione, la Consulta ritiene che la stessa ben possa rimanere contenuta nell'art. 135 del Regolamento, a condizione, tuttavia, che il legislatore regionale provveda ad inserirla tra le cause di giustificazione delle assenze previste dall'art. 8 della L.R. Campania n. 13/1996, opportunamente integrando, quindi, quest'ultimo in tal senso. Analoghe considerazioni valgono in ordine al comma 3 dell'art. 135 de quo, di cui alla Consulta il Presidente del consiliare Gruppo M5S chiede, altresì, l'accertamento della sussistenza, o meno, di un contrasto dello stesso con i criteri sanciti dalla legge regionale n. 13/1996. Trattasi, infatti, anche qui, di una ulteriore causa di giustificazione delle assenze, che andrebbe previamente regolamentata con legge regionale, e solo successivamente anche con norma regolamentare. La Consulta resta a disposizione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse necessitare in ordine al presente parere».



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*del termine di 60 giorni contemplato nella norma, se sia cioè perentorio od ordinatorio; 2. se un accordo istituzionale dispieghi la propria efficacia anche oltre il termine finale della legislatura in cui si perfeziona; 3. quale sia nella gerarchia delle fonti il rapporto intercorrente tra norme statutarie e prassi applicative; 4. se sia ammissibile il consolidarsi di prassi derogatorie o disapplicative di norme statutarie»*”, l’Organismo in parola, in via preliminare affrontata la problematica

\* non solo circa la di essa ricevibilità e ammissibilità (per conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>9</sup>),

\*\* ma anche circa gli *iter* e contenuti, iniziali e conclusivi, della questione, cioè circa il soggetto in definitiva richiedente, nonché circa il contenuto della definitiva richiesta di parere siccome formatosi all’esito di endoprocedimentale, significativa, attività editata prima della formulazione della medesima richiesta di parere (per conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>10</sup>),

---

<sup>9</sup> “Va, preliminarmente, osservato che la richiesta di cui al sopra epigrafato «riferimento», che abbiasi per qui integralmente ripetuta e trascritta, siccome fatta propria e, quindi, formulata dalla Presidente del Gruppo consiliare M5S, oggi, alla luce delle considerazioni già svolte nel precedente parere (n.1/2019) espresso da questa Consulta, è da ritenersi pienamente ricevibile e ammissibile, e tanto:

- a) sotto il profilo della ricevibilità, attese le disposizioni dei competenti Uffici regionali, secondo cui, «per ciò che concerne la Consulta, il protocollo non sarà agganciato sotto la UD Staff Pianificazione e Assistenza agli Organismi, bensì direttamente sotto la Segreteria Generale, lasciando però autonomia alla Consulta medesima, che è allo stato sprovvista di personale amministrativo, di Consiglio o di Giunta, previamente formato ad applicativamente disimpegnare quanto ritualmente servente a rendere tempestive e corrette le formalità inerenti all’ufficio di protocollazione (e non solo; si pensi, ad es., e senza alcuna pretesa di esaustività al riguardo, anche alle formalità proprie dell’applicativo ufficio dell’archiviazione e/o a quello della custodia degli atti) in entrata ed in uscita»:
- b) sotto il profilo dell’ammissibilità, in forza dell’ormai definitivamente acclarata natura di organi dell’Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari, ai sensi dell’art. 3, comma 2, della L.R. Campania 23 luglio 2018, n. 25; ciò alla luce della giurisprudenza di riferimento, sia costituzionale, sia amministrativa, sia civile, di legittimità, richiamata nel sopra evocato precedente parere di questa Consulta, al quale, quindi, sul punto si opera rinvio”.

<sup>10</sup> “Pel tramite di sua propria nota, prot. n.119/CV dell’11.07.2019, la Presidente della 1<sup>a</sup> Commissione Speciale per la Trasparenza, per il controllo delle attività della Regione e degli enti collegiali e dell’utilizzo di tutti i fondi, l’on. Valeria Ciarambino, del Gruppo Consiliare “Movimento 5 Stelle” (di séguito, per brevità, Gruppo M5S), trasmetteva alla Presidente del detto Gruppo, l’on. Maria Muscarà, la già sopra richiamata richiesta di parere, cui allegava sia la sua propria precedente nota prot. n.114/CV del 05.07.2019, indirizzata al Presidente del Consiglio Regionale, al Segretario Generale ed alla DG Attività Legislativa, sia la nota di riscontro della Presidente del Consiglio Regionale, l’on. Rosa D’Amelio, siccome il 10.07.2019 al protocollo acquisita col n.0014593/i. La Presidente del Gruppo M5S, quindi, a sua propria volta, mercé nota prot. n.390 del 12.07.2019, facendola propria n.q., così trasmetteva la or sopra



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

s'è inoltrato a esprimersi circa il merito del primo dei quesiti, e tanto disimpegnando disamina della natura ordinatoria del termine previsto dalla norma statutaria di riferimento; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>11</sup>.

---

descritta richiesta a questa Consulta. Con tale richiesta si evidenzia che, in ordine alla proposta di regolamento Reg. Gen. 676, di cui alla Delibera di G.R. Campania n.149 del 09.04.2019 (concernente «Regolamento in materia di accesso mediante procedure selettive agli impieghi nella Giunta regionale della Campania e sulle modalità di svolgimento dei concorsi»), l'ordine del giorno (di séguito, per brevità, o.d.g.) della seduta consiliare del 10.07.2019, al punto 3 riportava la votazione finale della detta proposta di regolamento. Quest'ultima risultava, però, essere stata trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale in data 02.05.2019 e, dunque, il termine (decorrente da tale ultima data) di 60 giorni, previsto dall'art. 56, comma 2, dello Statuto Regionale, entro il quale il Consiglio avrebbe dovuto procedere all'approvazione della proposta de qua, risultava essere scaduto il 01.07.2019. Atteso, dunque, il tenore letterale della disposizione statutaria in discorso, secondo cui, laddove il Consiglio non si pronunciasse entro il detto termine, i regolamenti vanno comunque emanati e pubblicati, la parte interessata chiedeva alla Presidente del Consiglio regionale chiarimenti in ordine a quale fosse il presupposto normativo sulla cui base si era comunque proceduto all'inserimento della detta proposta all'o.d.g. della seduta consiliare del 10.07.2019, nonostante l'avvenuto decorso del termine di 60 giorni, senza invece procedere, in conformità al disposto statutario, alla emanazione e alla pubblicazione del regolamento non approvato dal Consiglio entro il termine di legge. Mediante la già sopra richiamata nota di riscontro, siccome il 10.07.2019 distinta al protocollo con n.0014593/i, la Presidente del Consiglio Regionale replicava, quindi, «che la possibilità, da parte dell'Assemblea consiliare, di esaminare i regolamenti, deliberati dalla Giunta Regionale, anche dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 56, comma 2 dello Statuto regionale, se non sia intervenuta la pubblicazione, è una prassi consolidata che trova conferma in un accordo istituzionale intervenuto tra Giunta e Consiglio» nel mese di novembre del 2013; accordo sulla cui base la disposizione statutaria di riferimento «è stata interpretata nel senso di non considerare i sessanta giorni quale termine di decadenza, decorso il quale il Consiglio sarebbe impedito dal procedere all'esame del provvedimento, ma di ritenere che il Consiglio possa iscriverne all'ordine del giorno ed esaminare il regolamento anche dopo il sessantesimo giorno sempre che non sia intervenuta l'emanazione e la relativa pubblicazione. E ciò in considerazione del fatto che, per quanto la norma statutaria preveda l'approvazione del regolamento da parte del Consiglio, la deliberazione consiliare non avrebbe natura legislativa, ma politica e consultiva di alta amministrazione». La Presidente del Consiglio Regionale proseguiva evidenziando, altresì, che «Il Consiglio può formulare osservazioni anche in forma di proposta emendativa, che non modificano direttamente il testo dello schema di regolamento, ma obbligano la giunta ad una valutazione ed alla eventuale proposizione di una proposta di delibera modificativa del testo originario. Il Consiglio e la Giunta possono concordare altresì – in un quadro di cooperazione istituzionale – anche brevi differimenti del termine per l'esame consiliare, se questo sia ritenuto, d'intesa fra le parti, funzionale alla migliore decisione», e che «Tale prassi operativa, coerente con la finalità statutaria di favorire la massima cooperazione e collaborazione fra istituzioni, è stata pienamente condivisa e recepita nell'accordo istituzionale, del novembre 2013, tra Giunta e Consiglio». A fronte, quindi, di tale nota di replica curata dalla Presidenza consiliare, da parte interessata s'è infine curato di formulare i seguenti quesiti sottoposti alla pareristica attenzione di questa Consulta:

1. quale sia la natura giuridica del termine di 60 giorni contemplato nella norma, se sia cioè perentorio od ordinatorio;
2. se un accordo istituzionale dispieghi la propria efficacia anche oltre il termine finale della legislatura in cui si perfeziona;
3. quale sia nella gerarchia delle fonti il rapporto intercorrente tra norme statutarie e prassi applicative;
4. se sia ammissibile il consolidarsi di prassi derogatorie o disapplicative di norme statutarie».

<sup>11</sup> «L'art. 56, comma 2, dello Statuto regionale testualmente recita: «I regolamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio» (Ricorre appena il caso di osservare che -- com'è ovvio -- l'approvazione da parte del Consiglio non può avvenire che mediante deliberazione del Consiglio stesso, anche in considerazione del fatto che quest'ultimo, a mente dell'art. 26, comma 3, dello Statuto, oltre ad esercitare «la potestà legislativa» e «le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi», «delibera sui regolamenti della Giunta») «che deve provvedere entro sessanta giorni dalla loro trasmissione al Presidente del Consiglio. Se, decorso tale termine, il Consiglio non si è pronunciato, i regolamenti sono emanati e pubblicati» -- il precedente comma 1 stabilisce che essi «sono emanati dal



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta» -- (All'art. 56 dello Statuto regionale è dedicato l'interessante lavoro di V. COCOZZA, Il nuovo statuto della regione Campania. La potestà regolamentare, Intervento al Seminario sul tema Il nuovo statuto della regione Campania, Università degli Studi di Napoli Federico II, Facoltà di Giurisprudenza, 6 aprile 2009, pubblicato in Federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, 27 gennaio 2010. Il detto lavoro, contenente anche un accenno alla previsione statutaria di questa Consulta (pagg. 3 e 4, nota 4), muovendo da un'approfondita disamina del rapporto dell'art. 56 con l'ulteriore normativa statutaria riferibile alla potestà regolamentare della Regione Campania, ne rimarca alcune significative criticità (sulle quali non è il caso di soffermarsi in questa sede, non avendo esse attinenza alcuna con la problematica che qui occupa) e ripercorre l'evoluzione della stessa potestà regolamentare, confrontandola con quella che ha interessato anche altre Regioni, alla luce sia della legislazione, ordinaria e costituzionale, sia della giurisprudenza costituzionale, giungendo ad interessanti conclusioni, seppur caratterizzate da un atteggiamento critico, in ordine alle quali ci si soffermerà, specificamente, infra). Per quanto qui interessa, affatto superfluo s'appalesa il rammentare, sia pur rapidamente e in linea generale, che si definiscono perentori i termini alla mancata osservanza dei quali l'ordinamento fa conseguire un effetto sfavorevole in capo a chi, tenuto a compiere un determinato atto entro una certa data, ometta di compierlo: e tale effetto è (sempre per quanto qui specificamente interessa) la decadenza, consistente nella giuridica impossibilità di compiere l'atto oltre la data stabilita; mentre si definiscono, invece, ordinatori i termini all'inosservanza dei quali l'ordinamento non fa conseguire alcun effetto sfavorevole in capo a chi deve compiere l'atto; sicché quest'ultimo ben potrà essere validamente compiuto anche oltre la scadenza. Orbene, scorrendo in solo superficiale lettura l'art. 56, comma 2, dello Statuto regionale, questo sembrerebbe aver conferito natura perentoria al termine di sessanta giorni previsto per l'approvazione, da parte del Consiglio regionale, dei regolamenti, a decorrere dal giorno in cui questi gli vengano sottoposti; e tanto in ragione del fatto che, laddove il Consiglio a ciò non provveda, è previsto che gli stessi regolamenti siano emanati (dal Presidente della Giunta regionale, che, ai sensi dell'art. 47, comma 1, lett. g, dello Statuto, emana anche le leggi regionali) e pubblicati sul B.U.R. Campania; il che sembrerebbe configurare una decadenza in capo al Consiglio. Un più attento esame della norma alla luce dei principi generali fissati dall'ordinamento induce, tuttavia, a conclusioni diametralmente opposte. Difatti, già sul piano logico-giuridico, considerato che la vicenda de qua riveste inequivocabilmente ed irrefutabilmente carattere giuspubblicistico, desta non poche perplessità l'idea che possa realisticamente configurarsi un'ipotesi di decadenza in capo ad un organo legislativo -- Non potrebbe validamente sostenersi che una fattispecie analoga sia rinvenibile nell'art. 77, comma 3 (1ª parte) Cost., a termini del quale i decreti/legge emanati dal Governo e non convertiti in legge ordinaria nel termine di sessanta giorni dalla loro pubblicazione «perdono efficacia dall'inizio» (ex tunc). In disparte, infatti, la considerazione che sarebbe quanto meno improprio un paragone tra regolamento regionale e decreto-legge (non foss'altro perché difettano, in capo al primo, i requisiti di necessità e di urgenza giustificanti l'emanazione del secondo), la perdita di efficacia di quest'ultimo in caso di mancata sua conversione in legge affatto sembra potersi configurare come una decadenza in capo al Governo, bensì come misura che investe il singolo decreto non convertito. Siffatta conclusione rinviene riscontro, a sommo avviso di questa Consulta, in Corte cost., 24 ottobre 1996, n.360, che, come noto, pose finalmente termine alla prassi (in)costituzionale, invalsa a partire dagli anni '70 del secolo scorso, di reiterare i decreti-legge non convertiti dopo la loro scadenza, in tal guisa stravolgendone la natura, sì da trasformarli, di fatto, da fonte normativa eccezionale, come tale caratterizzata da requisiti di necessità e di urgenza, a una sorta di disegno di legge "rinforzato" e di immediata entrata in vigore, così dando luogo ad un vero e proprio abuso dell'istituto. La Corte costituzionale, con la detta pronuncia, dichiarò, quindi, la illegittimità di tale prassi, senza però precludere del tutto al Governo la possibilità di reiterare lo stesso decreto-legge non convertito a ben precise condizioni, e cioè soltanto laddove sussista una sostanziale diversità dei contenuti normativi tra il decreto decaduto e quello riproposto, ovvero che si sia in presenza, per il medesimo decreto da riproporre, di nuovi presupposti giustificativi di natura straordinaria, ovviamente diversi da quelli riferiti al decreto decaduto --, qual è il Consiglio regionale, tanto più in ordine all'approvazione, oltretutto niente affatto obbligatoria (e sul punto si tornerà infra), di un atto di natura regolamentare e, quindi, di rango inferiore, nel sistema della gerarchia delle fonti normative, rispetto alla legge regionale; non è, del resto, superfluo l'osservare che lo stesso art. 56 dello Statuto regionale, al comma 1, già sopra richiamato, espressamente riserva la deliberazione dei regolamenti all'organo esecutivo, ossia alla Giunta regionale, mentre, al comma 2, ne attribuisce al Consiglio, e cioè all'organo legislativo, l'approvazione (di cui più diffusamente si dirà infra; si veda, sul punto, COCOZZA, op.cit., pagg. 12 e ss., su cui a breve si ritornerà). La previsione circa l'emanazione e la pubblicazione del regolamento (da parte del Presidente della Giunta) laddove il Consiglio non si pronunci nel termine di 60 giorni, contrariamente a quanto possa, a prima vista, apparire, non è, perciò, minimamente suscettibile di configurarsi come causa di decadenza in capo al Consiglio stesso, atteso che tanto il Consiglio quanto la Giunta rivestono carattere non soltanto di soggetti di diritto pubblico, ma anche di organi di indirizzo politico in ambito regionale (al pari di Parlamento e Governo in ambito statale), ad essi spettando la determinazione dei fini*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

In successione, e in risposta al secondo quesito avanzatole, la Consulta s'è, quindi, espressa, in generale, circa gli accordi istituzionali e la loro efficacia e, in particolare, circa l'accordo istituzionale tra Consiglio e Giunta Regionali del novembre 2013, e circa la sua efficacia; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>12</sup>.

---

*dell'azione della Regione, la predisposizione degli strumenti giuridici e dei mezzi materiali per il suo svolgimento, nonché il conseguimento dei fini stessi. Non v'è, perciò, chi non veda che quello intercorrente tra Giunta e Consiglio non è minimamente suscettibile di configurarsi come rapporto giuridico di natura privatistica, anche perché, per un verso, l'approvazione, da parte del Consiglio, del regolamento deliberato dalla Giunta non è affatto un diritto soggettivo del Consiglio stesso, bensì soltanto una mera facoltà di compiere, o meno, un atto di natura prettamente politica (e sul punto si ritornerà infra) e, poi, perché, per altro verso, all'inerzia del Consiglio non corrisponde, di contro (come invece avverrebbe, appunto, in un rapporto giuridico disciplinato iure privatorum), l'acquisizione di una situazione giuridica soggettiva di vantaggio in capo alla Giunta, tale non potendo configurarsi la corrispondente facoltà (non l'obbligo), in capo al Presidente della medesima Giunta, di provvedere alla emanazione e alla pubblicazione dei regolamenti deliberati, sì, dalla Giunta stessa, ma non approvati dal Consiglio; l'art. 56, comma 2, dello Statuto regionale non fa, infatti, discendere alcuna conseguenza in capo al Presidente della Giunta e/o in capo a quest'ultima, e tanto in ragione delle mancate emanazione e pubblicazione dei regolamenti sprovvisti di approvazione consiliare (emanazione e pubblicazione, per le quali, oltretutto, neanche è previsto un termine ulteriore). È, quindi, esposto a meridiana evidenza che da tutto ciò altro non può giuridicamente conseguire se non la natura meramente ordinatoria del termine di sessanta giorni assegnato al Consiglio per l'approvazione dei suddetti regolamenti”.*

<sup>12</sup> “In relazione all'accordo istituzionale intercorso, nel novembre 2013, tra Consiglio e Giunta regionali, va subito chiarito che, nel vigente ordinamento giuridico, non è dato rinvenire specifiche disposizioni disciplinanti accordi tra organi della stessa Regione; di talché, nell'affrontare l'argomento, si dovrà necessariamente fare ricorso al criterio ermeneutico dell'analogia legis, andando, perciò, ad esaminare disposizioni normative disciplinanti casi simili -- siffatto accordo è, quindi, suscettibile, a sommessimo avviso di questa Consulta, di rientrare tra quelli che una risalente, ma oltremodo autorevole e finora non sconfessata, dottrina (cfr. M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Milano, 1950, pagg. 348 e ss.) ha definito accordi amministrativi organizzativi o normativi, operanti in materie non necessariamente regolate, secondo le leggi, per atto normativo, in contrapposizione agli accordi amministrativi non normativi, impingenti, invece, su rapporti giuridici amministrativi; esso è, tuttavia (e pare proprio sia il caso che interessa la fattispecie oggetto della qui corrente disamina), ben suscettibile di configurarsi (anche) come sorta di “intesa”, essendo finalizzato alla definizione (seppur in via alternativa) del procedimento (nel caso che, appunto, qui rileva, l'approvazione dei regolamenti regionali, da parte del Consiglio, anche dopo la scadenza del termine, statutariamente previsto, di 60 giorni, laddove, però, l'emanazione non si sia ancora verificata), senza, però, com'è ovvio, sostituire il provvedimento costitutivo degli effetti (nel caso che occupa, l'emanazione dei regolamenti stessi, che spetta comunque al Presidente della Giunta) --. Premettendo che, nel campo degli atti giuridici in senso lato, la dottrina ha isolato una categoria di atti, denominati “accordi”, e che, ad oggi, tuttavia, ancora difetta un orientamento costante e comune su di essa -- Con ogni probabilità giacché la categoria in parola è stata individuata, ed ha riscontrato, le sue prime applicazioni nel campo del diritto pubblico (ab origine, come accordo normativo, nel diritto internazionale e, in tal modo primigeniamente assunto tra le fonti del diritto, come fonte secondaria, sottoposta, cioè, o alla costituzione dell'ordinamento internazionale -- cfr. S. ROMANO, *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1933, pag. 257, nonché BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1952, pag. 76 --, o a una consuetudine -- cfr. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1955, 33, nonché il Betti, *Problematica del diritto internazionale*, Milano, 1956, 30 e ss. --, o alla norma costituzionale sulla produzione giuridica -- cfr. MONACO,



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*Manuale di diritto internazionale pubblico e privato, Torino, 1949, 57 -- solo successivamente, nel diritto privato (segnatamente in quello patrimoniale) e, quindi, nel diritto processuale civile. Nel diritto amministrativo, la categoria è stata, ed è ancora, oltremodo dibattuta, anche per il continuo sopravvenire di inedite tipologie di accordo nelle dinamiche previsioni legislative, giacché, accanto a chi vede un accordo laddove sussistono volontà concorrenti proprie di Enti differenti, o atti di complessità esterna, caratterizzate dall'unità del contenuto e del fine -- cfr. il ZANOBINI, Corso di diritto amministrativo, I, Milano, 1954, pag. 256, ovvero, disquisendo di atto complesso, allorché i poteri giuridici concorrenti hanno «in comune la stessa causa, e quindi i loro titolari si atteggiavano come un'unica parte di fronte ai destinatari» -- cfr. MIELE, Principi di diritto amministrativo, I, Padova, 1953, pag. 153 --, vi sono Autori, poi, secondo i quali, nell'accordo o convenzione, si hanno una pluralità di soggetti e più volontà «eguali, parallele (e reciproche)» -- cfr. DE VALLES, Elementi di diritto amministrativo, Padova, 1951, pag. 152, in nota --, o anche Autori, cc.dd. strutturalisti -- che sono, appunto, quelli che reputano di poter cogliere le note caratteristiche della categoria in parola evidenziandone il punto di vista della struttura, ovvero il profilo funzionale, ovvero partendo dalle situazioni o posizioni soggettive delle parti, o, infine, considerando singoli elementi strutturali o di contenuto -- che, con riferimento alle ipotesi di fusione di Enti pubblici o di creazione di un consorzio come Ente soprastante, intravedono identificante caratteristica dell'accordo nella identità del «fine pratico» che i soggetti si propongono di conseguire con le rispettivamente distinte, ma comunque identiche, loro proprie manifestazioni di volontà -- cfr. VITTA, Diritto amministrativo, I, Torino, 1948, pag. 355 --, o che definiscono l'accordo come «atto semplicemente pluripersonale», in cui si ha un parallelismo di dichiarazioni, o che le volontà non sono di fronte (come nel contratto), ma sono una accanto all'altra e che gli interessi non sono confliggenti, ma paralleli, o che le volontà tendono ad uno scopo comune, e tanto sulla scorta di un idem sentire -- cfr., ex multis, in particolare il BARBERO, Sistema istituzionale del diritto privato italiano, Torino, 1955, 3pag. 27 -- --, v'è da subito sinteticamente chiarire che l'"accordo" sostanzia un precetto vero e proprio (o norma giuridica), ovvero un atto giuridico (o anche un'attività giuridica), concordemente posto in essere da due o più soggetti interessati, in reciproca dualità tale (anch'esso) destinato a funzionalmente creare, modificare o estinguere rapporti giuridici (cfr. A. SANDULLI, Il procedimento amministrativo, Milano, 1940, pag. 225, n.42) al fine di tutelare interessi non contrastanti. Le più significative ipotesi di accordo tra PP.AA. attualmente rinvenibili nell'ordinamento sono quelle di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n.241 e di cui all'art. 34 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 -- A queste possono, altresì, aggiungersi le intese (diverse da quelle di cui or sopra s'è detto), di cui all'art. 116, comma 3, Cost. e gli accordi preliminari tra Governo e Regioni ad esse finalizzati (come ad es. quello di recente intercorso tra Governo e Regione Campania «per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»), nonché gli accordi interistituzionali previsti dai vari Trattati europei (sui quali non è il caso di soffermarsi in questa sede) volti ad organizzare e a facilitare la cooperazione tra le Istituzioni dell'Unione Europea, in particolare la Commissione Europea, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea) --; quest'ultimo, tuttavia, essendo attinente ai cc.dd. "accordi di programma", aventi ad oggetto «la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti», si configura quale norma speciale rispetto al primo; di talché ben può omettersene l'esame approfondito, che andrà, perciò, svolto con specifico riguardo nei confronti dell'art. 15 legge n.241/1990, il quale riveste, invece, carattere di generalità -- in dottrina (cfr., ex multis, CORSO e TERESI, Procedimento amministrativo e accesso ai documenti, Rimini, 1991, pag. 111; MERUSI, Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, Atti del XXXVII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, Villa Monastero, 19-21 settembre 1991, Milano, 1994, pag. 48) si è curato di rimarcare la fondamentale importanza della norma in discorso, avendo la stessa risolto, in via definitiva, il problema della pensabilità di un accordo tra Amministrazioni pubbliche, ad oggetto avente il loro proprio potere discrezionale (analogamente a quanto dispone l'art. 11 della stessa legge n.241/1990 -- cui, in fatti, l'art. 15 fa espresso rinvio --, che ammette la possibilità di concordare con i privati il contenuto discrezionale degli atti amministrativi; sul punto, cfr. anche CIVITARESE MATTEUCCI, Contributo allo studio del principio contrattuale nell'attività amministrativa, Torino, 1997, pagg. 211 ss.). Si è, altresì, rilevato come nell'art. 15 sia insita «la preordinazione dell'accordo a formalizzare un sistema stabile di cooperazione fra gli enti partecipanti», e come l'ambito privilegiato di impiego di tali tipi di accordi, «(che proprio per questo possono essere qualificati anche come orizzontali), sia quello dei rapporti di equiordinazione» (cfr. BASSI, Accordi amministrativi, in Dizionario di diritto pubblico, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, pagg. 81-82, il quale cura, altresì, di evidenziare anche (pag. 83) come gli accordi de quibus (al pari di quelli di cui all'art. 11) si distacchino dalla logica contrattuale pura per il «potere di recesso unilaterale per sopravvenuti motivi di interesse pubblico di cui è titolare l'amministrazione», che «segna indubbiamente uno iato di non indifferente spessore rispetto al regime di un ordinario contratto» --. Quest'ultimo, al comma 1, dispone che, al di fuori delle ipotesi di conferenze di servizi, di cui al precedente art. 14, «le*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Indi, la Consulta ha congiuntamente affrontato in risposta gli ultimi due quesiti (*id est*, il terzo e il quarto) propositile, esprimendosi circa il rapporto intercorrente tra norme statutarie e prassi applicative nella gerarchia delle fonti, circa la inammissibilità di prassi derogatorie o disapplicative di norme statutarie e circa l'inconfigurabilità di tale ultima ipotesi nel caso sottoposto al suo parere; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>13</sup>.

---

*amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». Il seguente comma 2 prevede, poi, che «Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3» in tema di accordi integrativi o sostitutivi dei provvedimenti tra Amministrazione e privati; sicché essi dovranno essere necessariamente stipulati in forma scritta ad substantiam e saranno anche ad essi applicabili i medesimi principi del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti, fermo, tuttavia, restando che, laddove insorgessero controversie tra Consiglio e Giunta in ordine all'esecuzione dell'accordo de quo, queste resterebbero, in ogni caso, devolute non già alla giurisdizione del giudice ordinario, bensì alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Tali accordi dispiegano, senza dubbio alcuno, la loro propria efficacia anche oltre la conclusione della legislatura, o della consiliatura, di una, di alcune o di tutte le pubbliche Amministrazioni, che ne siano parte; e, benvero, la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di rilevare che «Quando più amministrazioni pubbliche utilizzano lo strumento convenzionale al fine di esercitare in collaborazione tra loro attività di interesse comune, non è consentito l'esercizio della facoltà di recesso unilaterale: infatti, l'efficacia perdurante dell'accordo non è nella libera disponibilità di una sola delle amministrazioni stipulanti, posto che le stesse sono in egual misura attributarie di un interesse pubblicistico qualificato a tenere in vita i patti»; di talché «tale accordo può essere privato di efficacia solo attraverso un "contrarius actus", ossia solo nelle forme del mutuo dissenso» (cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 12 dicembre 2012, n.1986, in *Diritto e Giustizia online* 2013, 7 gennaio, s.m.). Orbene, davvero non è dato rinvenire motivi ostativi a che una siffatta disciplina non possa, o non debba, trovare applicazione anche all'accordo intercorso nel novembre 2013 tra Consiglio e Giunta in ordine alle modalità di interpretazione -- rectius, di pratica e corretta applicazione sarebbe più esatto, in proposito, parlare, e tanto per i motivi, che, di qui a poco, si esporranno -- dell'art. 56, comma 2, dello Statuto regionale (e sul punto ulteriormente si argomenterà tra breve). Ritiene, pertanto, questa Consulta che l'accordo istituzionale del novembre 2013 certamente abbia già validamente dispiegato, attualmente dispieghi, e per il futuro ancora validamente dispiegherà tutti i suoi propri effetti fin tanto che vi sarà mancanza di un contrarius actus di comune accordo formato da parte di entrambi gli interessati Organi in parola».*

<sup>13</sup> «Per reciproca sillogicità, i quesiti «3.» e «4.» meritano di essere trattati contestualmente; essi impingono sul rapporto tra norme statutarie e prassi applicative nella gerarchia delle fonti, nonché sull'ammissibilità, o meno, di prassi derogatorie o disapplicative di norme statutarie. La contestuale trattazione necessita, tuttavia, di alcune brevissime, ma importanti, puntualizzazioni, che andranno, poi, rapportate al caso che qui occupa. Occorre, quindi, precisare che la prassi consiste in un determinato comportamento posto continuativamente in essere da determinati soggetti, i quali, però, ritengono che quel comportamento non sia giuridicamente obbligatorio. La prassi, pertanto, non rientra tra le fonti del diritto, mentre vi rientra, e segnatamente tra quelle denominate "fonti-fatto", la consuetudine, consistente nella uniforme e costante ripetizione nel tempo (c.d. diuturnitas: elemento oggettivo) di un determinato comportamento, accompagnato dalla convinzione che lo stesso sia giuridicamente obbligatorio (c.d. opinio iuris ac necessitatis: elemento soggettivo). L'art. 8 delle Disposizioni sulla legge in generale colloca la consuetudine («gli usi») in posizione subordinata rispetto sia alle norme di rango primario (leggi), sia alle norme di rango secondario (regolamenti), statuendo che «gli usi hanno efficacia solo in quanto da essi» [leggi e regolamenti, n.d.r.] «richiamati»; di talché, nel vigente ordinamento, sono ammissibili soltanto due tipi di consuetudini: quelle secundum legem, che, cioè, integrano e specificano il contenuto di leggi e regolamenti, e quelle praeter legem, che, cioè, disciplinano materie



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Infine, la Consulta ha concluso, “*summatimque*”, nel senso di ritenere le preoccupazioni del Gruppo M5S non avere alcuna ragion d’essere e che la replica della Presidente del Consiglio Regionale fosse pienamente condivisibile; per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>14</sup>.

---

*non regolate da questi ultimi. Non sono, pertanto, minimamente ammissibili le consuetudini (e, quindi, tanto meno le prassi) contra legem, ossia contrarie, appunto, a leggi e regolamenti e, quindi, anche allo Statuto regionale; né sono, conseguentemente, ammissibili consuetudini, e tanto meno prassi, disapplicative di tali norme. Acclarato, come peraltro ben noto, ciò, va ora posto in evidenza che, alla luce delle considerazioni sopra svolte sub paragrafi 3. e 4. del qui corrente parere, nel novembre 2013 Consiglio e Giunta, non essendo configurabili i sessanta giorni per l’approvazione, da parte del Consiglio, delle proposte di regolamento deliberate dalla Giunta come termine perentorio di decadenza, bensì come termine meramente ordinatorio, hanno correttamente interpretato l’art. 56, comma 2, dello Statuto; di talché pienamente legittima era la prassi, invalsa prima della stipulazione dell’accordo del novembre 2013, di iscrivere comunque all’o.d.g. dell’Assemblea consiliare l’esame del regolamento non approvato nel suddetto termine (ma, più che di prassi, dovrebbe, e più correttamente, parlarsi di consuetudine praeter legem). Tale modus operandi è stato, poi, trasposto nel detto accordo, pienamente legittimo e, perciò, validamente operante anche oltre la legislatura nel corso della quale era stato approvato, in ragione di quanto s’è già sopra detto segnatamente al paragrafo 4. Una tale soluzione era stata, e in qualche modo, peraltro già prospettata da un’autorevole dottrina (cui si è già sopra fatto cenno: cfr. qui in note 2 e 4) già all’indomani dell’approvazione dello Statuto (con legge regionale 28 maggio 2009, n.6), seppur accompagnata da considerazioni critiche; benvero, la formulazione dell’art. 56, comma 2, dello Statuto regionale veniva indicata come scelta «invero singolare, di cogestione della potestà regolamentare, senza che si riesca a cogliere quale possa essere la reale utilità di una costruzione che veda contestualmente la deliberazione della Giunta regionale e la successiva approvazione da parte del Consiglio»; opzione che «propone un’esperienza avanzata di ricerca del compromesso»; di talché, formulando ulteriori considerazioni critiche (sulle quali non è qui il caso di soffermarsi), la dottrina in esame giunge a «pensare che l’unica maniera per arrivare alla conclusione sia quella di un accordo informale che preceda l’utilizzo dello schema procedimentale» (cfr. COCOZZA, op.cit., pagg. 14-15). Orbene, nel novembre 2013 Consiglio e Giunta sono addivenuti a un accordo istituzionale, in forza del quale, sempre che non siano intervenute l’approvazione e la pubblicazione del regolamento non approvato nel termine di legge, l’approvazione dello stesso ben può essere inserita all’o.d.g. dell’Assemblea consiliare e ben può ritenersi, come sancito nel detto accordo, che l’approvazione abbia natura non legislativa, bensì politica e consultiva di alta amministrazione”.*

<sup>14</sup> “ ... e tanto anche in considerazione del fatto che la soluzione adottata per tramite dell’accordo istituzionale del novembre 2013, seppur suscettibile di allungare i tempi di approvazione, che sarebbero, però, da imputare unicamente all’inerzia del Consiglio, garantisce, tuttavia e comunque a tutti i componenti del Consiglio stesso -- quindi, anche ai Gruppi consiliari -- una più ampia possibilità di contribuire alla miglior formulazione, nel pubblico interesse, del regolamento da approvare; il che non avverrebbe se, accedendo ad una più rigida, quanto giuridicamente infondata, per i motivi tutti sopra ampiamente esposti, interpretazione della norma statutaria di riferimento, si ritenesse il termine da essa previsto di decadenza, con conseguente obbligo della Giunta di emanare e pubblicare pedissequamente il regolamento non approvato. E davvero non si vede il motivo per cui i Gruppi consiliari dovrebbero privarsi di questa preziosa possibilità, che garantisce, oltretutto, un maggior controllo democratico sull’operato dell’Organo esecutivo. La Consulta resta comunque a disposizione degli organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al presente parere”.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### **4. In particolare, circa la terza richiesta di parere e circa il relativo parere in data 30.09.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

Oltremodo rilevante, per svariati aspetti, dalla Consulta è stata ritenuta la terza richiesta di parere, già genericamente evocata nel primo paragrafo del corrente *Capitolo*, avanzata *ex art.* 14 dello Statuto Regionale e riguardante l'ammissibilità del referendum consultivo di cui alla proposta di deliberazione consiliare del 05.08.2019, in ordine a nn. 3 quesiti referendari, a cura e firma di nn. 11 Consiglieri regionali (primo firmatario on. Stefano Caldoro), qual oggetto avente «*Referendum consultivo su forme e condizioni particolari di autonomia, potere sostitutivo statale e perequazione infrastrutturale, intese con altre Regioni, per l'esercizio in comune di funzioni in previsione della macroregione e sulla garanzia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, dei livelli essenziali delle prestazioni e dell'assistenza*».

In relazione a tale richiesta, la Consulta si è espressa, secondo quanto previsto dallo Statuto regionale e dalla (costitutiva) legge n.25/2018, **con deliberazione** (cioè con un provvedimento *ex se* efficace per legge, come tale riconducibile a funzionali prerogative proprie degli Organi della repubblicana Amministrazione attiva, quindi in potenza anche nei tempi prescritti impugnabile innanzi alla amministrativa A.G. da chi ne avesse qualificato interesse a conseguire declaratoria di illegittimità, per converso non estrinsecamente annoverabile tra le attività di alta consulenza giuridica, seppur questa pur soltanto intrinsecamente restando comunque supportante presupposto e base scientifica per l'esercizio sfociante nell'adozione dell'atto in questione vero e proprio).

E proprio per la rilevanza di tale atto della Consulta, siccome *a latere* intervenuto in una materia di grande attualità e interesse, questo medesimo Organismo di garanzia reputa che il proprio atto in



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

parola, adottato il 30.09.2019, meriti di essere non meramente in siffatta occasione annotato e/o compendiato, bensì riportato estensivamente.

Pertanto, quanto segue testualmente si ritrascrive in relazione a tale atto.

*“La Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania:*

*A) Vista la documentata nota il 07.08.2019 acclarata al prot. n. 0016251, a cura e firma della Presidente del Consiglio Regionale, l'on. Rosa D'Amelio, qual oggetto avente «Richiesta di ammissibilità indizione referendum consultivo» (concernente la proposta di deliberazione consiliare di indizione, appunto, di referendum consultivo, di cui all'art. 14 dello Statuto Regionale), siccome in data 05.08.2019 depositata presso la Direzione Generale Attività Legislativa del Consiglio Regionale della Campania,*

*B) nonché Visti:*

- *i principi di cui agli artt. 2, 3, 5, 8, 9, 53, 75, 81, 97, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 132, 133, Cost.;*
- *la legge costituzionale 1/1953;*
- *la legge costituzionale 1/1999;*
- *la legge 352/1970;*
- *la legge delega 42/2009;*
- *la legge 241/1990;*
- *lo Statuto della Regione Campania;*
- *la l.r. Campania n.25/2018;*
- *la l.r. Campania n.25/1975, con le modifiche di cui alle leggi regionali Campania nn.30/1981, 45/1981, 1/2012, 16/2014, 6/2016, 25/2018 e 26/2018;*
- *la l.r. Campania n.6/2009;*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- *la l.r. Campania n.61/2018;*
- *la l.r. Campania n.15/2019;*
- *la proposta di mozione acclarata al prot. n. 0018156/I della Segreteria Generale del Consiglio regionale in data 16.11.2017, siccome dal Consiglio regionale approvata nella seduta del 31.01.2018;*
- *l'o.d.g. sul "Regionalismo differenziato", in data 16.01.2019 acclarato al prot, n. 002979/I della Direzione Generale Attività Legislativa del Consiglio Regionale;*
- *la risoluzione n.376 del 16.01.2019 siccome in data 05.02.2019 approvata dal Consiglio Regionale della Campania;*
- *la nota del Presidente della Regione Campania del 15.02.2019, di formalizzazione di richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri di avviare il procedimento di cui all'art.116, comma 3, Cost. e consequenziale disposizione del Presidente del C.d.M. di avvio del negoziato;*
- *la deliberazione n.91 del 06.03.2019 della Giunta regionale della Campania;*
- *che l'approvazione, da parte delle Camere, dell'Intesa che sarà sottoscritta ex art.116, comma 3, Cost., all'esito del negoziato tra Governo della Repubblica e la Regione Campania, avverrà solo dopo adeguato coinvolgimento del Parlamento nelle diverse fasi procedurali del negoziato;*
- *nota, Prot. 2019-17481 /U.D.C.P./ GAB/CA del 10/07/2019 U, del Presidente della Giunta regionale, oggettivata "accordo preliminare all'intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della costituzione tra il governo della repubblica italiana e la regione campania", siccome trasmessa al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, nonché, per*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

conoscenza, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Sud e al Ministro per lo Sviluppo Economico;

- *parere n.1/2019 della Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania;*

*nonché, e per quanto di residuale ragione di opportunità, anche Viste*

- *le proposte della Regione Emilia Romagna e della Regione Veneto, la prima aggiornata al 20.12.2018, la seconda (in bozza al 17.02.2019 e nel testo che recepisce le osservazioni dei Ministeri - ad eccezione del M.E.F. - e con le richieste regionali non accolte dai Ministeri o non ancora definite) di “Intesa prevista dall’art.116, comma III, della Costituzione”,*

*C) indi, e in premessa,*

### **PRESO ATTO CHE**

- a) in data 07.08.2019 alla Presidenza di questa Consulta veniva recapitata la nota, acclarata al prot. n. 0016251, a cura e firma della Presidente del Consiglio Regionale, l’on. Rosa D’Amelio, qual oggetto avente «Richiesta di ammissibilità indizione referendum consultivo» (concernente la proposta di deliberazione consiliare di indizione, appunto, di referendum consultivo, di cui all’art. 14 dello Statuto Regionale), depositata, con relativa documentazione, in data 05.08.2019 presso la Direzione Generale Attività Legislativa (di seguito, per brevità, DGAL) del Consiglio Regionale della Campania; e tanto ai fini della verifica di ammissibilità della medesima richiesta, ai sensi dell’art. 6, comma 3, legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, e dell’art. 10 legge regionale 30 aprile 1975, n. 25;*
- b) la richiesta de qua consta di una «Proposta di deliberazione consiliare per l’indizione del Referendum consultivo avente ad oggetto: “Referendum consultivo su forme e condizioni particolari di autonomia, potere sostitutivo statale e perequazione infrastrutturale, intese con altre Regioni, per l’esercizio in comune di funzioni in previsione della macroregione e sulla garanzia, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, dei livelli essenziali*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

delle prestazioni e dell'assistenza"», cui è accluso un "Allegato A", che si compone di una «Relazione illustrativa», e di una brevissima «Relazione finanziaria»;

c) la proposta in questione concerne i seguenti nn. 3 quesiti referendari:

“1) Volete voi che la Regione Campania intraprenda tutte le iniziative istituzionali necessarie per ottenere dallo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, in tutte le materie indicate dalla predetta disposizione?”

2) Volete voi che, sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, le condizioni di autonomia della Regione Campania, siano rimodulate attraverso un più incisivo esercizio dei poteri sostitutivi statali, al fine di garantire e tutelare la piena uguaglianza tra i cittadini campani e i cittadini residenti nelle altre regioni, anche nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, sia di raggiungere la definitiva perequazione infrastrutturale tra il territorio regionale e quello nazionale?”

3) Volete voi che la Regione Campania stipuli con le altre Regioni dell'Italia meridionale continentale tutte le intese necessarie, ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione per l'esercizio unitario, anche attraverso l'istituzione di organi comuni, delle funzioni di propria competenza?”;

**D) quanto segue motivatamente *CONSIDERATO*:**

***DI. in via preliminare, circa la ricevibilità della avanzata richiesta***

*I quesiti referendari, qui in premessa ritrascritti, rientrano tra quelli previsti dall'art. 1, comma 3, n. 3, della legge regionale n. 25/1975, ovvero quelli «per la consultazione su questioni di particolare interesse, sia generale che locale» (n.d.r.: qui apposta la nota 1, riportata in calce alla presente trascrizione). In ordine a tale tipologia di referendum consultivo, l'art. 3, comma 3, parte 1<sup>a</sup>, della detta legge regionale di riferimento dispone, tra l'altro, che esso «può essere richiesto da un quinto*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*dei consiglieri regionali assegnati alla Regione» (n.d.r.: qui apposta la nota 2, riportata in calce alla presente trascrizione) .*

*Il Consiglio Regionale della Campania si compone di nn. 51 consiglieri, e la richiesta de qua è stata sottoscritta da nn. 11 di essi.*

*A termini, poi, del successivo art. 8, «le sottoscrizioni dei richiedenti sono autenticate dalla segreteria del Consiglio la quale attesta al tempo stesso che essi sono consiglieri regionali in carica. Non è necessaria alcuna altra documentazione.*

*Alla richiesta deve accompagnarsi la designazione di un delegato, scelto tra i richiedenti, a cura del quale la richiesta è depositata presso l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.*

*Del deposito si dà atto mediante processo verbale, facente fede del giorno e dell'ora in cui il deposito è avvenuto e contenente dichiarazione o elezione di domicilio in Napoli da parte dei presentatori.*

*Il verbale è redatto in duplice originale, con la sottoscrizione del presentatore e dell'Ufficio.*

*Un originale è allegato alla richiesta, l'altro viene consegnato ai presentatori a prova dell'avvenuto deposito».*

*Tali prescrizioni risultano essere state tutte puntualmente adempiute, atteso che il documento pervenuto a questa Consulta contiene anche il verbale di consegna, sottoscritto dalla Dr.ssa Vincenza Vassallo (in organico alla DGAL), da cui risulta che il consigliere delegato per la presentazione è l'on. Stefano Caldoro, primo firmatario della richiesta. Le sottoscrizioni degli altri richiedenti recano tutte l'autenticazione ad opera della stessa Dr.ssa Vassallo, unitamente all'attestazione che trattasi di consiglieri regionali in carica.*

*La richiesta è, pertanto, pienamente ricevibile;*

***D2. in via principale, circa il merito del primo dei quesiti referendari; inammissibilità dello stesso***



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Acclarata, quindi, la ricevibilità della richiesta di parere inoltrata a questa Consulta, va ora esaminata nel merito l'ammissibilità, o meno, dei singoli quesiti referendari contenuti nella proposta di deliberazione consiliare de qua (n.d.r.: qui apposta la nota 3, riportata in calce alla presente trascrizione).

Il primo di essi («Volete voi che la Regione Campania intraprenda tutte le iniziative istituzionali necessarie per ottenere dallo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, in tutte le materie indicate dalla predetta disposizione?»), allo stato attuale, non può che essere dichiarato inammissibile, atteso che:

\* con sua propria nota Prot. 2019-17481 /U.D.C.P./ GAB/CA del 10/07/2019 U, il Presidente della Giunta regionale, sulla scorta degli atti di indirizzo politico integrati da pronunciamenti consiliari del 31.01.2018 e del 05.02.2019 (n.d.r.: qui apposta la nota 4, riportata in calce alla presente trascrizione).

, ha provveduto affinché risultasse trasmessa al Ministro per gli Affari Regionali, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Sud e al Ministro per lo Sviluppo Economico una «Proposta di Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Campania», curando di specificare, all'interno della stessa, che:

«l'Assemblea legislativa della Campania ha:

- affermato la piena determinazione ad accettare la sfida di competitività derivante dall'attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nell'ottica di una più efficace ed efficiente erogazione di servizi pubblici ai cittadini campani e cogliendo le opportunità, in tal senso, offerte dal ricorso ai principi e ai criteri – scientificamente validati e sostenuti – dei fabbisogni e dei costi standard;



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- ritenuto che la corretta e prioritaria applicazione dei fabbisogni e dei costi standard, ai fini dell'allocazione delle risorse tra territori, non possa prescindere dalla definizione puntuale dei “livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, come sancito dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, e dalla legge delega n. 42 del 2009, ad oggi ancora in larga parte disattesa;
- auspicato che il percorso volto all'attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, avvenga nel rigoroso ed attento rispetto dei principi di cui all'art. 119 della medesima Carta Costituzionale, con particolare riferimento a quanto ivi previsto in materia di: (i) istituzione di un “fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”; (ii) garanzia del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni; (iii) destinazione di risorse aggiuntive ed effettuazione di interventi speciali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- sulla base di tali presupposti, il Presidente della Regione Campania, con nota del 15 febbraio 2019, ha formalizzato la richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri di avviare il procedimento di cui all'art. 116, comma terzo, della Costituzione;
- il Presidente del Consiglio dei Ministri ha preso atto della menzionata richiesta e, ritenendola compatibile con quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione, ha dato disposizioni per l'avvio del negoziato
- con Deliberazione n. 91 del 6 marzo 2019, la Giunta regionale della Campania ha approvato gli indirizzi generali e preliminari in merito alle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione»;



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*\*\* l'approvazione, da parte delle Camere, dell'Intesa, che sarà sottoscritta ex art.116, comma 3, Cost., all'esito del negoziato tra Governo della Repubblica e la Regione Campania, avverrà solo dopo adeguato coinvolgimento del Parlamento nelle diverse fasi procedurali dell'ormai già avviato negoziato; sul punto val comunque bene tenere nella debita considerazione che:*

- a) il Parlamento potrà respingere in toto l'Intesa, potrà approvarla, potrà chiedere di "riaprire il tavolo" del negoziato, ma non potrà emendarla liberamente;*
- b) tale tipo di Intesa Stato-Regione non è sottoponibile a referendum abrogativo (ex sentenza n.16/2004 del Giudice delle leggi);*
- c) tale tipo di Intesa Stato-Regione, senza il consenso delle parti, non sono modificabili per 10 anni.*

*La proposizione del quesito referendario de quo è, pertanto, tardiva, atteso che la procedura volta all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. è ormai già stata, e del tutto legittimamente, avviata dal Presidente della Giunta regionale; e tanto sulla scorta di un ben preciso atto di indirizzo politico deliberato (per ben due volte) dal Consiglio regionale, e che la questione si trova ora al vaglio dei competenti Organi del Governo statale.*

*Il detto procedimento, quindi, attualmente, non sarebbe neanche suscettibile di essere interrotto da un eventuale esito negativo della consultazione referendaria (il cui risultato, oltretutto, neanche sarebbe vincolante per la Regione, e tanto meno per il Governo statale) (n.d.r.: **qui apposta la nota 5, riportata in calce alla presente trascrizione.** Lo svolgimento del referendum consultivo in ordine al quesito de quo, giacché per le proferite circostanze svolgentesi in spregio soprattutto dei principi di cui all'art. 97 Cost., si tradurrebbe, pertanto, in un notevole, quanto inutile, spreco di denaro pubblico e, attesa la relativamente a ciò consapevole condotta, con conseguente gravemente colpevole responsabilità per danno erariale suscettibile di estendersi finanche ai membri della scrivente Consulta, laddove questa dichiarasse l'ammissibilità del quesito in discorso, considerati*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*gli elevati costi di una consultazione referendaria. E tanto in ragione del fatto che, a termini del combinato disposto dell'art. 57, comma 3, dello Statuto regionale, dell'art. 10 legge regionale n. 25/1975, così come sostituito dall'art. 7, comma 1, lett. a), legge regionale n. 25/2018, e dell'art. 6 di tale ultima legge, i pareri di questa Consulta in materia referendaria regionale rivestono carattere non già meramente consultivo (e, perciò, non vincolante), bensì carattere di veri e propri atti autoritativi (provvedimenti), come tali, e siccome espressione del potere decisionale attribuito dalle or ora richiamate disposizioni normative, pienamente vincolanti per gli istituzionali Organi della Regione.*

*Qualora, tuttavia, il procedimento ormai già intrapreso dal Presidente della Giunta non giungesse a buon fine, i richiedenti ben potranno, eventualmente, ripresentare il quesito referendario al fine di consultare (questa volta in via preventiva) il corpo elettorale della Campania in ordine ad una nuova proposta referendaria volta all'ottenimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost.; ma ciò solo ed esclusivamente laddove questa risultasse suscettibile di superare, in modo chiaro e inequivoco, tutte le criticità emerse nel corso del precedente procedimento.*

*Qualora, invece, quest'ultimo giungesse a buon fine e si addivenisse, quindi, al varo della legge statutale prevista dall'ultima parte dell'art. 116, comma 3, Cost., attributiva alla Regione Campania delle predette forme e condizioni di autonomia, e i richiedenti dovessero, però, ritenere che tale legge non soddisfi, in tutto o in parte, le esigenze della Regione medesima, essi ben potranno promuovere, nei confronti della detta legge, o di una sua parte, il referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost..*

*Il quesito referendario de quo deve, pertanto, essere dichiarato inammissibile;*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### ***D3. ancora in via principale, circa il merito del secondo dei quesiti referendari; inammissibilità dello stesso***

*Anche il secondo quesito («Volete voi che, sulla base dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, le condizioni di autonomia della Regione Campania, siano rimodulate attraverso un più incisivo esercizio dei poteri sostitutivi statali, al fine di garantire e tutelare la piena uguaglianza tra i cittadini campani e i cittadini residenti nelle altre regioni, anche nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, sia di raggiungere la definitiva perequazione infrastrutturale tra il territorio regionale e quello nazionale?») non può che essere dichiarato inammissibile.*

*Benvero, dallo scorrere in lettura non soltanto il testo del quesito stesso, ma anche la proposta di delibera, nonché, e in special modo, la relazione illustrativa, ben si evince che esso si pone come alternativo rispetto al primo (di cui or sopra s'è detto), atteso che, per il tramite del referendum, si intende(rebbe) chiedere agli elettori campani se essi siano, appunto, con il primo quesito, «favorevoli a implementare, attraverso l'applicazione dell'art. 116, 3 c., le materie di competenza legislativa e amministrativa della Regione Campania, con il trasferimento alla stessa delle relative risorse, o invece, con il secondo quesito, se siano favorevoli a un più incisivo esercizio del potere sostitutivo statale, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in considerazione della necessità di garantire maggiormente la presenza dello Stato per tutelare l'eguaglianza con i cittadini di altre Regioni, in relazione ad ambiti come la sanità, l'assistenza sociale, ecc., nonché per garantire la effettiva realizzazione della (mai attuata) perequazione infrastrutturale, diretta a rimediare al grave deficit di infrastrutture, di ogni tipo, che caratterizza la nostra».*

*Orbene, in disparte, per ora, ogni considerazione circa l'antitetività del secondo quesito rispetto al primo (di talché neanche è possibile proporli entrambi congiuntamente) (n.d.r.: qui apposta la nota 6, riportata in calce alla presente trascrizione), l'inammissibilità del secondo, di cui qui trattasi, è diretta conseguenza dell'antitetività del medesimo anche, e soprattutto, rispetto all'iniziativa intrapresa*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*dal Presidente della Giunta regionale (di cui s'è già sopra ampiamente detto), atteso che quest'ultima mira all'ottenimento, da parte dello Stato, appunto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost.; mira, cioè all'esatto opposto rispetto a ciò che recita il quesito referendario de quo) (n.d.r.: qui apposta la nota 7, riportata in calce alla presente trascrizione) : di talché -- analogamente a quanto pure s'è già detto in ordine al primo quesito -- l'eventuale esito (in tal caso, invece) positivo del referendum in ordine al secondo (laddove questo fosse dichiarato ammissibile) neanche sarebbe suscettibile di determinare l'interruzione del procedimento ormai intrapreso dal Presidente della Giunta regionale (in ragione, anche in tal caso, della non vincolatività del risultato referendario, né per gli organi regionali, né, tanto meno, per il Governo statale) (n.d.r.: qui apposta la nota 8, riportata in calce alla presente trascrizione).*

*Ancora una volta, quindi, si andrebbe incontro ad un notevole ed inutile spreco di denaro pubblico, con conseguente danno erariale, e relativa responsabilità suscettibile di estendersi (per i motivi già sopra esposti) finanche ai membri della scrivente Consulta, laddove questa si pronunciasse per l'ammissibilità (anche, o anche soltanto) del quesito de quo, che va, quindi, dichiarato, al pari del primo, inammissibile;*

***D4. ancora in via principale, circa il merito di entrambi i primi due quesiti referendari; inammissibilità degli stessi siccome congiuntamente proposti***

*La ormai ben consolidata giurisprudenza costituzionale formatasi nel tempo in relazione all'istituto del referendum abrogativo, di cui all'art. 75 Cost., ripetutamente ed univocamente ha statuito che la formulazione dei quesiti referendari deve sempre ispirarsi a criteri di semplicità, di razionalità, di chiarezza, di omogeneità, di non contraddittorietà, e quindi di coerenza e di univocità (n.d.r.: qui apposta la nota 9, riportata in calce alla presente trascrizione).*

*Siffatti fondamentali principi non possono non rinvenire applicazione anche ai referendum consultivi previsti dalle normative regionali, atteso che gli stessi, per un verso, garantiscono una*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*formulazione dei quesiti referendari chiaramente ed agevolmente intellegibile da chiunque, in modo da consentire al corpo elettorale, nel suo complesso, un'espressione del voto pienamente consapevole, siccome fondata su di una informazione tanto chiara quanto corretta; per altro verso (e per ciò che qui, specificamente, interessa), essi garantiscono, altresì, un risultato referendario altrettanto chiaro e non contraddittorio.*

*Nel caso che qui occupa, invece (e in disparte le criticità tutte di cui già sopra si è ampiamente detto), l'impropria (e perciò stesso esclusa) ammissione, da parte di questa Consulta, di ambedue i quesiti fin qui esaminati, così come formulati e congiuntamente proposti, sarebbe suscettibile di dare àdito, tra l'altro, anche alla possibilità, per quanto remota, che, all'esito della consultazione, prevalgano i "SÌ", ovvero i "NO" in relazione ad entrambi i quesiti (n.d.r.: qui apposta la nota 10, riportata in calce alla presente trascrizione). In tale (improbabile, ma pur sempre possibile) eventualità, non vi sarebbe chi non vedesse l'ambiguità del risultato referendario, in ragione, appunto, della sua palese ed intrinseca contraddittorietà: ne discenderebbe, quindi, ed inevitabilmente, il netto e radicale contrasto del risultato relativo all'un quesito con il risultato relativo all'altro, con contestuale reciproco annullamento di entrambi i risultati e con conseguente inutilità della consultazione; di talché, anche in tal caso, si sarebbe in presenza di una considerevole e inutile dilapidazione di denaro pubblico, atteso il comunque possibile, e perciò stesso prevedibile, verificarsi dell'or ora prospettato esito, con relativo danno erariale e con annessa responsabilità dei proponenti, estensibile ai membri di questa Consulta in ragione dei rilievi tutti già sopra svolti sul punto. Siffatta eventualità, quindi, per quanto remota:*

*a) avrebbe dovuto, in necessaria e rigorosa applicazione dei suddetti principi, essere esclusa in radice già in sede di formulazione, e di successiva proposizione, dei quesiti referendari;*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*b) non può che determinare, anche per tale ulteriore motivo, la dichiarazione di inammissibilità, da parte di questa Consulta, per entrambi i detti quesiti, non solo singolarmente considerati, ma anche congiuntamente proposti;*

***D5. ancora in via principale, circa il merito del terzo dei quesiti referendari; ammissibilità dello stesso***

*In ordine, invece, al terzo quesito («Volete voi che la Regione Campania stipuli con le altre Regioni dell'Italia meridionale continentale tutte le intese necessarie, ai sensi dell'articolo 117, ottavo comma, della Costituzione per l'esercizio unitario, anche attraverso l'istituzione di organi comuni, delle funzioni di propria competenza?») non si ravvisa alcuna criticità di sorta, atteso che esso, per un verso, non contrasta con l'iniziativa posta in essere, sulla scorta del mandato consiliare, dal Presidente della Giunta e, per altro verso, e ciò che più conta, integra una proposta di concreta ed effettiva attuazione del dettato costituzionale.*

*Trattasi, quindi, di iniziativa in ordine alla quale non può sfuggire l'importanza del pronunciamento del corpo elettorale della Campania, atteso che essa è suscettibile non solo, e non tanto, di introdurre una significativa innovazione nell'ordinamento regionale italiano pienamente in linea con i principi fondamentali fissati in Costituzione, ma anche e soprattutto di porre in essere concrete ed effettive azioni politico-istituzionali finalizzate al superamento, in via definitiva, del «marcato e persistente "divario territoriale" economico e sociale che caratterizza il nostro Paese» (n.d.r.: qui apposta la nota 11, riportata in calce alla presente trascrizione), giustamente lamentato dai richiedenti nella Relazione illustrativa, e alla concreta attuazione dei fondamentali principi di solidarietà, di effettività e di uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost..*

*Il quesito de quo va, pertanto, dichiarato senz'altro ammissibile;*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### ***D6. circa il disegno di legge regionale contenuto nella proposta di deliberazione de qua; parziale improponibilità***

*La proposta di deliberazione consiliare de qua contiene, nella parte finale, un disegno di legge regionale, relativo al proposto referendum, articolato nei seguenti tre articoli, il primo dei quali così recita:*

*«Il Referendum è indetto, previa intesa con le competenti autorità statali, in concomitanza con lo svolgimento di eventuali elezioni per il rinnovo del Parlamento nazionale o di elezioni regionali, nel rispetto dei limiti previsti dal c. 4 dell'art. 14 dello Statuto, riportato nelle premesse della proposta deliberativa, o amministrative, o con lo svolgimento di consultazioni referendarie di carattere nazionale. La Giunta regionale è autorizzata a stipulare apposita convenzione con il Ministero dell'Interno per determinare e ripartire le spese derivanti da adempimenti comuni, nonché per stabilire le modalità di pagamento delle spese poste a carico della Regione Campania». Siffatta formulazione risulta, tuttavia, parzialmente improponibile, e tanto in ragione del suo palese e stridente contrasto, in primo luogo, proprio, ed appunto, con l'art. 14, comma 4, dello Statuto regionale ivi espressamente richiamato, atteso che tale norma statutaria (sovraordinata, nel sistema della gerarchia delle fonti normative, alla legge regionale ordinaria) (n.d.r.: **qui apposta la nota 12, riportata in calce alla presente trascrizione**) stabilisce, testualmente, che «Nei sei mesi antecedenti le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale non possono svolgersi votazioni referendarie»; in secondo luogo, essa contrasta, altresì, con l'art. 9, commi 1 e 2, legge regionale n. 25/1975, il quale, in linea con la predetta norma statutaria, prescrive testualmente che «1. Non può essere depositata richiesta né può essere effettuato referendum nel semestre anteriore alla scadenza del Consiglio regionale e in quello successivo alla sua elezione.*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*2. Nel caso di scioglimento del Consiglio regionale restano sospese tutte le procedure in corso riguardanti i referendum; esse vengono riprese dopo il semestre successivo alla elezione del nuovo Consiglio regionale».*

*Ciò implica, come è logico, la giuridica impossibilità che il referendum in discorso possa validamente essere indetto e svolgersi in concomitanza con le elezioni regionali.*

*Il testo dell'art. 1 del suddetto disegno di legge esita, perciò, improponibile nella parte in cui prevede l'indizione del referendum consultivo regionale in concomitanza con lo svolgimento di elezioni regionali; di talché dalla proposta de qua andranno espunte le parole «o di elezioni regionali»;*

***D7. circa l'opportunità di emendare la parte della proposta di deliberazione de qua relativa alla copertura finanziaria delle spese relative alla stipula di apposita convenzione con il Ministero dell'Interno per la ripartizione degli oneri relativi allo svolgimento del referendum***

*Il testo del surriferito art. 1 del disegno di legge contenuto nella proposta deliberativa de qua così prosegue:*

*«La Giunta regionale è autorizzata a stipulare apposita convenzione con il Ministero dell'Interno per determinare e ripartire le spese derivanti da adempimenti comuni, nonché per stabilire le modalità di pagamento delle spese poste a carico della Regione Campania». Dopo di che, nel testo della proposta si ritiene, infine, necessario «prevedere, per gli aspetti di copertura finanziaria, l'incremento di euro 100.000 delle risorse allocate nell'ambito della Missione 1 Programma 07 – elezioni e consultazioni popolari – attraverso idoneo prelievo dalla Missione 20 fondi ed accantonamenti che risulterà ridotta di pari importo».*

*Siffatta previsione è, tuttavia, incompleta: difatti, dallo scorrere in lettura la brevissima Relazione finanziaria contenuta nell'Allegato A, si evince che, ai sensi dell'art. 2 del suddetto disegno di legge (a termini del quale «Il Presidente della Giunta regionale, in caso di mancato*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*raggiungimento dell'intesa di cui al precedente punto 1), è autorizzato ad indire il Referendum con oneri a carico della Regione, a prescindere dalla concomitanza con lo svolgimento di altre consultazioni elettorali o referendarie»), «la Giunta regionale è autorizzata alla stipula di apposita convenzione con il Ministero dell'Interno per gli oneri da ripartire per lo svolgimento del referendum di cui all'art. 1. Solo dopo la stipula della convenzione sarà possibile determinare gli oneri a carico della Regione Campania, per cui la dotazione di 100.000 € prevista dalla norma finanziaria, per il corrente esercizio finanziario, appare sufficiente alla copertura degli oneri derivati dalla stipula».*

*Non v'è, quindi, chi non veda che, mentre la Relazione finanziaria ben chiarisce che l'importo di € 100.000 è stato previsto a copertura dei soli oneri relativi alla stipula della convenzione con il Ministero dell'Interno, la proposta deliberativa non cura minimamente di specificare ciò, in tal guisa inducendo a ritenere, del tutto erroneamente, che tale importo sia stato previsto a copertura dei costi del referendum; il che è del tutto inverosimile (n.d.r.: qui apposta la nota 13, riportata in calce alla presente trascrizione).*

*Pertanto, sarebbe stato opportuno inserire, nell'ultima parte della proposta di deliberazione consiliare oggetto del presente parere, dopo le parole «copertura finanziaria» e prima delle parole «l'incremento di euro 100.000», le parole «degli oneri derivanti dalla stipula della convenzione di cui all'articolo 1 della presente legge»;*

*E) tanto visto, nonché preso atto e, indi, motivatamente considerato, in virtù dei poteri ad essa attribuiti dal combinato disposto dell'art. 57, comma 3, dello Statuto regionale, dell'art. 10 legge regionale n. 25/1975, così come sostituito dall'art. 7, comma 1, lett. a), legge regionale n. 25/2018, e dell'art. 6 di tale ultima legge, quanto segue*

### **DELIBERA**

*e così provvede:*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- 1) dichiara la inammissibilità del primo e del secondo dei quesiti referendari proposti, tanto considerati singolarmente quanto di entrambi, quindi siccome anche congiuntamente considerati;
- 2) dichiara l'ammissibilità del terzo quesito proposto;
- 3) dichiara l'improponibilità dell'art. 1 del disegno di legge regionale, contenuto nella proposta di deliberazione oggetto del presente atto, limitatamente alla parte in cui prevede l'indizione del referendum consultivo regionale in concomitanza con lo svolgimento di elezioni regionali (e, quindi, limitatamente alle parole «o di elezioni regionali») in ragione del contrasto di tale proposta disposizione con l'art. 14, comma 4, dello Statuto regionale e con l'art. 9, comma 1, legge regionale n. 25/1975;
- 4) raccomanda l'inserimento, nell'ultima parte della proposta di deliberazione consiliare oggetto del presente parere, dopo le parole «copertura finanziaria» e prima delle parole «l'incremento di euro 100.000», delle parole «degli oneri derivanti dalla stipula della convenzione di cui all'articolo 1 della presente legge,».

\*

**Termine ed Autorità cui è possibile ricorrere (art. 3, comma 4, legge 7 agosto 1990, n. 241).**

Attesa la natura provvedimentale del presente atto, ai sensi dell'art. 3, comma 4, legge 7 agosto 1990, n.241, si evidenzia che, avverso lo stesso, ciascun richiedente e chiunque titolare di interesse giuridicamente qualificato (attuale, concreto e differenziato) potrà, se crede, proporre ricorso innanzi al competente Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.) per la Campania -- Napoli -- nel termine di gg.60 (giorni sessanta), ovvero proporre ricorso gerarchico al Presidente della Repubblica nel termine di gg.120 (giorni centoventi), rispettivamente a decorrere dal giorno di pubblicazione e/o dalla comunicazione del medesimo ai soggetti interessati.

\*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*La Consulta resta comunque a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare”.*

---

### **NOTE NEL TESTO DELLA SOPRA TRASCRITTA DELIBERA**

*“1) L’art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/1975 fa tuttora (erroneo) riferimento, per i referendum abrogativo e consultivo, rispettivamente, agli artt. 54 e 60 del vecchio Statuto regionale, abrogato mercé l’entrata in vigore del nuovo Statuto, in forza della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6, che tratta, invece, dei detti referendum, rispettivamente, agli artt. 13 e 14; e tanto benché l’Ufficio Legislativo del Presidente della Giunta regionale abbia opportunamente curato (anche se al solo fine di facilitarne la lettura delle disposizioni) di integrare la detta legge regionale n. 25/1975 con le modifiche apportate dalle leggi regionali 4 maggio 1981, n. 30, 23 luglio 1981, n. 45, 27 gennaio 2012, n. 1, 7 agosto 2014, n. 16, 5 aprile 2016, n. 6, 23 luglio 2018, n. 25, e 2 agosto 2018, n. 26”.*

*“2) Sebbene ciò non riguardi specificamente il caso che qui occupa, quindi al solo fine di fornire opportuna informazione agli Organi istituzionali della Regione, val bene che si evidenzi che la norma in discorso prosegue disponendo che la detta richiesta possa anche essere presentata «dalla Giunta regionale con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei suoi componenti e da almeno 10.000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione, per la elezione della Camera dei Deputati». La disposizione in parola è stata così integrata dall’articolo unico della L.R. Campania 23 luglio 1981, n. 45, dallo scorrere in lettura il quale, nel testo pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Campania (B.U.R.C.) n. 56 del 6 agosto 1981 (cfr., sull’istituzionale sito internet della Regione Campania, la pagina web [http://www.regione.campania.it/normativa/userFile/documents/attachments/1221\\_45\\_81\\_storico.pdf](http://www.regione.campania.it/normativa/userFile/documents/attachments/1221_45_81_storico.pdf)), si evince, però, che gli elettori richiedenti unitamente alla Giunta debbano essere 100.000 (e non 10.000). Il dato riportato nell’attuale testo dell’art. 3, comma 3, della L.R. Campania n. 25/1975 integra, perciò, e chiaramente, un mero refuso materiale”.*

*“3) Va opportunamente osservato che la questione dell’ammissibilità della richiesta a questa Consulta rinviene la sua propria regolamentazione nel combinato disposto dell’art. 6, comma 3, legge regionale n. 25/2018 e dell’art. 10, comma 2, parte 1<sup>a</sup>, legge regionale n. 25/1975, mentre quella, ben diversa, dell’ammissibilità dei quesiti referendari la si rinviene nel combinato disposto della parte 2<sup>a</sup> del detto art. 10, comma 2, legge regionale n. 25/1975, e dell’art. 57, comma 3, del vigente Statuto regionale. La normativa regionale or ora richiamata accorpa, quindi, entrambe le suddette pronunce di ammissibilità in capo a questa Consulta. La legge statale, invece, in ordine ai referendum*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

previsti in Costituzione (artt. 75, 132 e 133, comma 2, Cost.), attribuisce il controllo circa la legittimità -- e quindi circa l'ammissibilità -- delle richieste referendarie alla Corte di Cassazione (art. 12, legge 25 maggio 1970, n. 352), mentre quello circa l'ammissibilità dei referendum legittimamente richiesti (ovvero dei singoli quesiti referendari) è stato attribuito alla Corte costituzionale (art. 2, legge cost. 11 marzo 1953, n. 1)".

"4) entrambi votati ad amplissima maggioranza dei consiglieri regionali, tranne qualche astensione, laddove per tramite del primo di essi è stata approvata la proposta di mozione acclarata al prot. n. 0018156/I della Segreteria Generale del Consiglio regionale in data 16.11.2017 ("Iniziativa, ai sensi dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, per il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia della Regione Campania"), mentre con il secondo di essi è stato preceduto dall'approvazione dell'Ordine del Giorno sul "Regionalismo differenziato", in data 16.01.2019 acclarato al prot. n. 002979/I, della Direzione Generale Attività Legislativa del Consiglio Regionale".

"5) Ed è appena il caso di osservare che, laddove l'esito della consultazione referendaria in ordine a tale quesito (qualora ritenuto ammissibile da questa Consulta) fosse positivo, tale consultazione si rivelerebbe, paradossalmente, ancor più inutile, configurandosi essa, in siffatta eventualità, come mera "ratifica" popolare (priva di qualsivoglia pratica utilità) di una iniziativa istituzionale già legittimamente intrapresa dal Presidente della Giunta previo (finanche) duplice atto di indirizzo politico consiliare".

"6) cfr., sul punto, quanto fra breve si dirà al paragrafo che segue".

"7) Mentre invece il primo, come sopra già detto, punta (ma tardivamente) proprio al medesimo obiettivo perseguito dal Presidente della Giunta su mandato del Consiglio Regionale".

"8) Anche qui, considerando, però, l'ipotesi opposta a quella di cui alla precedente nota n.5, ove l'esito della consultazione referendaria relativa al quesito in esame fosse, invece, negativo, tale consultazione si rivelerebbe, paradossalmente, ancor più inutile di quella relativa al primo quesito, configurandosi, anch'essa, come mera "ratifica" popolare (priva, quindi, di qualsivoglia pratica utilità) di una iniziativa istituzionale già legittimamente intrapresa dal Presidente della Giunta previo (duplice) atto di indirizzo politico consiliare".

"9) cfr., ex multis, in epoca ormai risalente, Corte cost., 13 febbraio 1981, n. 27 (in: Giur. cost., 1981, I, 164; Foro it., 1981, I, 918, Giur. it., 1981, I, 1, 1226; Giust. pen., 1981, I, 161), e, più di recente, Corte cost., 27 gennaio 2017, n. 26 (in: Foro it, 2017, 3, I, 791; Dir. rel. ind., 2017, 2, 553, con nota di T. TREU; Giur. cost., 2017, I, 197; Diritto & Giustizia, 30 gennaio 2017, con nota di G. MARINO)".



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**“10)** *Laddove, invece (com'è intuitivo), un risultato referendario unitario e coerente si avrebbe soltanto laddove prevalessero i “SÌ” nell'uno e i “NO” nell'altro, e/o viceversa”.*

**“11)** *Oltretutto, come di recente rilevato anche da autorevole dottrina (cfr. l'intervento tenuto dal Prof. Massimo Villone nel seminario “Autonomie regionali e unità nazionale” siccome nell'ambito del “Festival dello Sviluppo Sostenibile” svoltosi a Roma nel giugno 2019), nel testo originario della Costituzione v'era l'obiettivo dichiarato di ridurre il divario strutturale tra il Sud e il Nord del Paese, progetto, codesto, che ha iniziato a vacillare verso la fine degli anni '80 del secolo scorso; all'idea che il Sud fosse la migliore scommessa anche per lo sviluppo del Nord si è sostituita un'altra idea, quella che il Mezzogiorno sia un peso che impedisce al Nord di agganciarsi all'Europa, per cui con questo “disegno secessionista” i cittadini del Paese perdono la speranza di essere uguali nei diritti; “Un Paese che sa di non essere uguale nei diritti è un Paese che non rimane unito a lungo”, e tanto, quanto meno fino a quando resterà immutata la prima parte della italiana Grundnorm (quella appunto in declinazione cristallizzante i principi fondanti e caratterizzanti la Repubblica), deve essere scongiurato azionando i rimedi previsti proprio dalla medesima Norma fondamentale”.*

**“12)** *Come già questa Consulta ha avuto modo di evidenziare nel suo proprio precedente parere n. 1/2019, si rammenta che «la legge regionale di approvazione dello Statuto riveste carattere di legge c.d. “rinforzata”, siccome scaturente da un iter più articolato rispetto a quello ordinario: l'art. 123, comma 2, Cost. dispone, nella sua prima parte, che «Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi» (si soggiunge che il testo previgente dell'art. 123 Cost., poi novellato dall'art. 3 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 -- che ha introdotto il testo, or ora richiamato, attualmente in vigore -- finanche disponeva che lo Statuto, dopo essere stato approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, fosse poi approvato anche con legge della Repubblica)»”.*

**“13)** *Basti solo pensare, in proposito, che il referendum consultivo svoltosi nella Regione Veneto il 21 e il 22 ottobre 2017 è costato circa € 14.000.000,00 (diconsi quattordici milioni di euro: cfr., infatti il Corriere del Veneto del 06.09.2017), mentre quello svoltosi negli stessi giorni in Lombardia è costato, compressivamente, circa € 50.000.000,00, di cui € 25.400.000,00 circa per l'acquisto di tablet per il voto elettronico, ed € 24.600.000,00 circa per l'espletamento della consultazione referendaria (cfr. la Repubblica, ed. Milano, del 18.10.2017). Considerando, quindi, che il Veneto contava, nel 2017, nn. 4.077.908 elettori in nn. 571 Comuni, la Lombardia nn. 7.887.067 elettori in nn. 1516 Comuni, e la Campania nn. 5.021.356 elettori in nn. 550 Comuni (cfr. in Annuario delle Statistiche Ufficiali del*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Ministero dell'Interno, Ed. 2017, pag. 5, rinvenibile e consultabile alla pagina web [http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00003\\_Elettori\\_e\\_sezioni\\_ed\\_2017.pdf](http://ucs.interno.gov.it/FILES/AllegatiPag/1263/INT00003_Elettori_e_sezioni_ed_2017.pdf), si ha un'idea abbastanza precisa di quanti possano essere i costi di un referendum consultivo”.

### **5. In particolare, circa la quarta richiesta di parere e circa il relativo parere in data 30.12.2019 rilasciato dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

Circa la quarta richiesta di parere avanzata alla Consulta, in linea di massima già descritta nel primo paragrafo del corrente *Capitolo*, l'Organismo, dopo aver in via preliminare

- non solo compendiato l'oggetto integrante la richiesta di parere (per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>15</sup>),

---

<sup>15</sup> “La richiesta de qua, che abbiasi per qui ritrascritta, si compone della nota di trasmissione, recante il numero di protocollo e la sottoscrizione dell'on. Valeria Ciarambino, n.q. di Presidente del Gruppo consiliare “Movimento 5 Stelle”, e della richiesta vera e propria, recante la sottoscrizione sia dell'on. Valeria Ciarambino, nella particolare occasione n.q. di Presidente della consiliare 1<sup>a</sup> Commissione Speciale per la trasparenza, per il controllo delle attività della Regione e degli Enti collegati e dell'utilizzo di tutti i fondi, sia del Responsabile di Segreteria, la Dr.ssa Serena Cutolo. Diversamente dalle precedenti richieste di parere pervenute a questa Consulta, quella che qui occupa non reca, nell'oggetto, alcun'altra specificazione, se non che trattasi di «richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25». L'oggetto della stessa è, tuttavia, il seguente. La Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti, sulla base della sentenza della Corte costituzionale n. 146/2019 -- che, tipizzandola, proprio perché dichiarante l'annullamento delle disposizioni normative impugnate con effetto solo per il futuro, che si verifica allorquando ciò sia necessario per evitare squilibri di proporzioni macroeconomiche o altre lesioni a principi costituzionali -- espressione, questa, delle nuove tecniche processuali di cui s'è dotata la Corte Costituzionale italiana traendo ispirazione anche dalle esperienze di altre Corti --, a pieno titolo si inserisce nel novero delle sentenze “flessibili” -- nel senso di strumenti decisionali non sacrificanti diritti, ma modulanti l'effettività in ragione della loro sostenibilità; questa sentenza, come altre (cfr., ad es., le nn.18/2019, 275/2016, 184/2016 e 10/2015) a decorrere dalla riforma costituzionale del 2012 -- che ha visto includere nel testo della Norma fondamentale nuovi principi, che esigono da tutti i soggetti pubblici il rispetto dell'equilibrio di bilancio --, sono state pronunciate dal Giudice delle leggi facendosi questi carico delle ricadute finanziarie derivanti dalle proprie decisioni, di talché lasciando agli organi politici l'onere di reperire le risorse per assicurare la garanzia dei c.d. “diritti che costano”, il tutto retto dalla parola/idea chiave “bilanciamento”, operato dalla Corte attorno al trinomio “persona” / “risorse” / “comunità”, delle esigenze di bilancio e/o finanziarie doverosamente ponderate unitamente agli altri valori costituzionali coinvolti nelle varie controversie da decidere, senza che mai uno di essi prevaricasse sugli altri. Di recente (cfr. ne “Il Sole 24 Ore” del 29.11.2019, proprio l'attuale neo-Presidente della Corte Costituzionale, la Prof. Marta Cartabia, ha dichiarato che «Esercitare la giustizia costituzionale è una questione di proporzione nella garanzia di tutti gli interessi da proteggere. Essa infatti, come insegna padre Dante, costituisce una “realis ac personalis hominis ad hominem proportio quae, servata hominum servat societatem, corrupta corrumpit” (De Mon. II, 5); “la giustizia è una proporzione reale e personale tra uomo e uomo, che se osservata sostiene (conserva) la società, se non è osservata la porta alla rovina”» -- (che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi l'art. 2 della legge regionale n. 20/2002 -- nella parte in cui sostituisce il comma 2 dell'art. 58 della legge regionale n. 10/2001 -- e l'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2003 -- nella parte in cui aggiunge il comma 4 allo stesso art. 58 della detta legge regionale n.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- ma anche trattato circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere avanzatale (per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>16</sup> ),
- e pure configurato sintetico quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere (per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>17</sup> ),

---

10/2001), con decisione n. 176/2019 ha sancito l'obbligo, in capo al Consiglio regionale, di recuperare le somme corrisposte al personale di ruolo del Consiglio regionale a titolo di indennità aggiuntive ed ulteriori rispetto a quelle previste nei contratti collettivi in base alle dette norme regionali; e tanto tramite iscrizione in bilancio di un credito non da indebito oggettivo, ma da ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. «per sopravvenuta carenza del titolo poiché il pagamento a suo tempo effettuato era esistente (in base ad una legge regionale, art. 1173 c.c.)»; credito, in base alla decisione della Sezione regionale della Corte dei Conti, da svalutare adeguatamente in modo prudenziale, anche oltre lo standard di legge, attesa la natura contenziosa del recupero. **Alla Consulta, quindi, «si chiede di voler precisare:**

- 1. se l'azione recuperatoria richiesta dal Giudice contabile rinvenga un primo limite nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della regione Campania n. 10 del 2001;**
- 2. se la medesima azione recuperatoria rinvenga un limite nell'art. 15, comma 5 e comma 8, dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale approvato con delibera dell'UdP n. 369/2015 (ora articolo 15, commi 5 e 6, Delibera UdP n. 164/2019)».**

<sup>16</sup> «Preliminarmente si osserva che la richiesta de qua è senz'altro ricevibile per i motivi tutti già da questa Consulta esposti nei precedenti pareri n. 1/2019 e n. 2/2019, ed ai quali, quindi, si rinvia, con riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari. Del pari, non può non considerarsi organo dell'Amministrazione regionale anche la Commissione per la Trasparenza presieduta dall'on. Ciarambino. Per ciò che, poi, concerne l'ammissibilità, nel merito, della richiesta medesima, si osserva che questa agevolmente si evince dal combinato disposto dato dall'art. 57, comma 2, con l'art. 58, commi 1 e 5, dello Statuto regionale. Il primo, nella sua parte iniziale, dispone che «**La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, [e] dei regolamenti regionali**», mentre i secondi stabiliscono, rispettivamente, che «**La Regione, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, stabilisce ed applica con legge tributi ed entrate propri**», e che «**I limiti quantitativi dell'indebitamento e le modalità delle garanzie prestate dalla Regione sono stabiliti dalla legge regionale, nel rispetto dei principi costituzionali e della legislazione dello Stato**». Atteso, quindi, che il merito dei quesiti formulati a questa Consulta attiene alla sussistenza, o meno, in norme regionali, tanto di rango legislativo quanto di rango regolamentare, di limiti all'azione recuperatoria disposta dalla Corte dei Conti, e che il presente parere involge (anche) questioni economico-finanziarie disciplinate dalle dette norme, sulle quali questo Organismo è senz'altro legittimato ad esprimere pareri di legittimità, seppur di carattere non vincolante in forza delle or ora richiamate norme statutarie, non può che concludersi per l'ammissibilità della richiesta di parere, che qui di seguito verrà esaminata e riscontrata».

<sup>17</sup> «Nel corso del giudizio di parificazione sui rendiconti 2015 e 2016, la Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti, su richiesta della contabile Procura regionale, riteneva sussistenti la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale:

- a) dell'art. 2, comma 2 della legge regionale n. 20/2002, nella parte in cui disponeva l'istituzione di un fondo (c.d. **Fondo "Legge 20"**) per il personale comandato o distaccato, in servizio presso le strutture organizzative del Consiglio Regionale, nonché presso le Segreterie particolari del Presidente del Consiglio Regionale, dei componenti dell'Ufficio di Presidenza, dei Presidenti delle Commissioni, del Presidente del Collegio dei Revisori dei conti;
- b) dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 25/2003, che aveva aggiunto all'art. 58 della legge regionale n. 10/2001 (tra altri) il comma 4, istitutivo di un ulteriore fondo (c.d. **Fondo "Legge 25"**) per il personale in servizio



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- e, infine, operato le (percepite come) necessarie precisazioni circa lo specifico contenuto della richiesta di parere (per meglio conoscere ciò si fa rinvio in lettura qui in nota <sup>18</sup> ),

presso le strutture organizzative del Consiglio Regionale, al fine di assegnare risorse per l'assistenza agli Organi istituzionali per l'incremento dell'attività anche legata ai processi di riforma in atto consequenziali alle modifiche del titolo V della Costituzione – parte II, che hanno attribuito alle Regioni nuove potestà amministrative e legislative. Tanto in ragione del contrasto delle dette norme con i principi costituzionali sia della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lettera l), Cost., sia degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, comma 1, Cost.. Conseguentemente, la Sezione, ritenendo di non poter parificare i capitoli 4024 e 4141 del bilancio della Regione, con Ordinanza n. 115/2018 sospendeva il giudizio limitatamente al solo rendiconto 2016, rimettendo gli atti alla Corte Costituzionale sul rilievo che «i fondi aggiuntivi, istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.». La Corte Costituzionale, quindi, in accoglimento di siffatta prospettazione, con la detta sentenza n. 146/2019 dichiarava costituzionalmente illegittime le norme impugnate, e tanto appunto per contrasto con gli artt. 117, comma 2, lett. l), 81 e 97, comma 1, Cost.. A séguito di tale sentenza (pronunciata l'08.05.2019 e pubblicata in G.U.R.I. il 26.06.2019), il Consiglio Regionale della Campania curava di abrogare l'art. 58 della legge regionale n.10/2001 (e tanto a mezzo dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 30 maggio 2019, n.6). La Sezione Regionale della Corte dei Conti in data 30.07.2019 emetteva, quindi, la surriferita decisione n.172/2019, non parificando, sul rendiconto 2016, le poste passive concernenti i trasferimenti al Consiglio Regionale in relazione al trattamento accessorio del personale erogato senza titolo, facendo salvi i profili sostanziali, anche ai fini della responsabilità erariale, di doveroso recupero del credito, e ciò con modalità varia e anche graduale/ta (qualora, eventualmente, ne ricorressero i causalmente vettori estremi) operatività, la prima da esercitarsi nei confronti dei percettori materiali degli emolumenti loro non dovuti”.

<sup>18</sup> “Al fine di fornire risposte il più possibile precise, puntuali ed esaustive ai quesiti formulati a questa Consulta, è opportuno ripercorrere, ma in necessariamente comparata lettura con la documentazione allegata alla richiesta, l'iter argomentativo seguito dalla richiedente. Evidenzia quest'ultima che, dopo la decisione della Corte dei Conti, «in un primo momento l'amministrazione, con nota del Dirigente dell'Unità Dirigenziale Bilancio Ragioneria e Contabilità del Consiglio Regionale della Campania del 05/09/2019, prot. n. 0016864/U, circoscriveva la quantificazione delle somme non dovute facendo esclusivo riferimento ai capitoli 4024 e 4141» (tale nota, acclarata al prot. n. 0016864/u del Consiglio Regionale in data 05.09.2019, cioè appena all'indomani della agostana pausa feriale estiva, integra l'All.3 alla richiesta). Dallo scorrere in lettura siffatta nota si rileva che le dette somme ammonterebbero, complessivamente, ad € 3.726.303,78, così ripartiti: per l'anno 2016, € 1.134.059,96 sul capitolo 4024 ed € 250.000,00 sul capitolo 4141, per un totale di € 1.384.059,96; per gli anni 2017 e 2018, rispettivamente, € 1.176.205,00 ed € 1.166.038,72 sul solo capitolo 4024; di talché il totale complessivo riferibile al triennio 2016/2017/2018 per tale ultimo capitolo ammonterebbe ad € 3.476.303,68, che, sommato agli € 250.000,00 relativi al solo 2016 per il capitolo 4141, totalizza, appunto, € 3.726.303,78. La richiesta prosegue riferendo che «successivamente, in seguito ad interlocuzioni con gli Uffici della Giunta regionale e alla seduta del Collegio dei Revisori dei conti, di cui al verbale n. 73/2019 allegato,» [All. 4 alla richiesta, n.d.r.] «l'Amministrazione, senza dare evidenza del processo logico seguito, ha mutato il proprio orientamento involgendo anche le somme imputate in altri capitoli del bilancio del Consiglio Regionale, tanto da proporre una variazione al Bilancio del Consiglio ben più consistente di quella originariamente ipotizzata nella nota prot. n. 0016864/U (cfr. proposta di delibera dell'UdP di variazione al Bilancio di previsione del Consiglio Regionale della Campania per il triennio 2019/2021)» (integrante, quest'ultima, l'All. 5 alla richiesta). La Consulta deve, tuttavia, rilevare che, dallo scorrere in lettura gli All.ti 4 e 5 alla richiesta di parere, non si riviene riscontro alcuno all'asserzione secondo cui l'Amministrazione non avrebbe dato «evidenza del processo logico seguito (...) involgendo anche le somme imputate in altri capitoli del bilancio del Consiglio regionale». Benvero, il verbale del Collegio dei Revisori dei conti del 22.10.2019, n. 73 (All.4) cura di chiaramente specificare (segnatamente alla pag. 6) che la Direttrice Generale delle Risorse Finanziarie della Giunta Regionale della Campania, con sua propria nota, prot. n. 2019.0636558 del 22.10.2019, tra altri indirizzata proprio alla Unità Dirigenziale Bilancio Ragioneria e Contabilità,



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

chiedeva al Dirigente della stessa di confermare gli importi precedentemente comunicati per tramite della suddetta nota prot. n. 0016864/u del 05.09.2019; senonché il detto Dirigente comunicava, per le vie brevi, di non poter confermare i detti importi, che sarebbero, perciò, stati «quantificati appena gli uffici avranno ricalcolato le somme da chiedere in restituzione». Il Collegio, pertanto, in aderenza a quanto statuito dalla regionale Corte dei Conti con la sentenza n.172/2019, esortava il Consiglio Regionale a:

- a) quantificare quanto prima le somme da recuperare, siccome illegittimamente corrisposte in base alle norme regionali dichiarate incostituzionali;
- b) intraprendere tempestivamente e con la massima urgenza tutte le azioni di recupero delle somme indebitamente erogate;
- c) effettuare i necessari riequilibri di bilancio;
- d) altresì, la Giunta Regionale a porre in essere tutte le azioni necessarie per dare puntuale e tempestiva esecuzione appunto agli adempimenti correlati alla decisione n. 172/2019 della Sezione Regionale della Corte dei Conti.

Dalla successiva Delibera n. 207 del 21.11.2019 del consiliare Ufficio di Presidenza (pagg. 3 ss.), poi approvata con legge regionale in data 27.11.2019, emerge, poi, testualmente (tra l'altro) che:

«sulla base dell'istruttoria effettuata della U.D. Bilancio e Ragioneria (vedi nota prot. n. 20964 del 12/11/2019), l'importo erogato per il periodo 2016/2019 per i dipendenti di ruolo ammonta a € 7.249.265,92; sulla base dell'istruttoria effettuata della Direzione Risorse umane, finanziarie e strumentali (vedi nota prot. n. 21249 del 18/11/2019), l'importo erogato per il periodo 2016/2019 per i dipendenti comandati/distaccati ammonta a € 7.021.320,42;

il totale delle somme da iscrivere a credito del Consiglio Regionale nei confronti dei percettori per le annualità 2016/2019 è pari a € 14.270.586,34;

il totale delle somme da iscrivere a debito nei confronti del bilancio della Regione Campania per le annualità 2016/2019 è pari a € 14.270.586,34;

la quantificazione delle somme di cui sopra, potrà essere oggetto di rideterminazione successiva, a seguito di ulteriori istruttorie che si rendessero necessarie, in relazione alla complessità della materia, delle procedure, al gran numero di percettori e ad ulteriori elementi che potrebbero sopraggiungere;

ai fini prudenziali, attesa la natura contenziosa del recupero del credito con esiti incerti, si ritiene opportuno, ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio, di programmare su base pluriennale, l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità per l'importo complessivo di € 14.270.586,34».

Tuttavia, tale somma desta però notevole perplessità alla luce di quanto richiesto dalla Corte dei Conti con riferimento ai soli capitoli 4024 e 4041 e, in ogni caso, va chiarito che le somme lecitamente percepite dai Coordinatori responsabili non potranno in alcun caso essere soggette a recupero, siccome legittimamente e lecitamente determinate in conformità alla normativa di riferimento. Ciò doverosamente precisato, e proseguendo nell'esame di quanto oggetto del qui corrente parere, si rileva che la richiedente ritiene necessaria una «puntuale definizione degli effetti della sentenza della Corte Costituzionale e del rapporto tra questa e la decisione in cui è esitato il giudizio di parificazione», paventando «che una acritica esecuzione della decisione della Corte dei Conti nei termini indicati dai revisori contabili (poi ripresi nella proposta di variazione al Bilancio del Consiglio sopra citata), con particolare riferimento all'effetto recuperatorio nei confronti dei percettori di emolumenti non dovuti, possa ridondare, da un lato, nella violazione dell'articolo 58, comma 1 della legge della regione Campania n. 10 del 2001, dall'altro nella violazione dell'articolo 15, comma 5 e dell'articolo 15, comma 8 dell'Ordinamento del Consiglio regionale approvato con la delibera dell'Ufficio di Presidenza 369 del 2015. Il che condurrebbe alla arbitraria disapplicazione di norme di rango primario non espressamente indagate dal Giudice delle Leggi, in quanto non oggetto del relativo giudizio». Argomenta, la richiedente, che il suddetto art. 58, comma 1, non è stato attinto dalla pronuncia della Corte Costituzionale, che ha invece dichiarato la illegittimità dei commi 2 e 4 dello stesso, estendendola ai commi 3 e 5, lasciando così inalterato il quadro ordinamentale di cui alla delibera del consiliare Ufficio di Presidenza (UdP) n. 369 del 27.02.2015, cui andrebbe fatto riferimento, in forza del principio *tempus regit actum*, per definire la categoria dei percettori di emolumenti non dovuti ex art. 2041 c.c.. Le delibere dell'UdP -- prosegue ancora la richiedente -- integrano atti di autorganizzazione rinvenienti il proprio fondamento in Costituzione, segnatamente all'art. 122, comma 3, come del resto chiarito, in altra occasione, anche dalla stessa Corte Costituzionale (va qui segnalato, solo per dovere di precisione, che la richiedente è incorsa, sul punto, in un doppio refuso materiale, laddove ha indicato, alla pag. 4 della richiesta, l'art. 121, comma 2, Cost., quale fondamento normativo degli atti di autorganizzazione, richiamato da Corte Cost., 8 marzo 2018, n. 43. E, difatti, in primis, in tale data la Corte Costituzionale non risulta aver emesso alcuna pronuncia; quella a cui, con ogni evidenza, la richiedente ha inteso riferirsi è, quindi, Corte Cost., 8 marzo 2019, n. 43. In secondo luogo, tale pronuncia richiama, quale fondamento normativo degli atti di autorganizzazione, non già l'art. 121, comma 2, bensì, appunto, l'art. 122, comma 3, Cost.); atti che sono, altresì, espressione della potestà regolatoria



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

quanto segue è (testualmente) approvata a considerare circa i quesiti formulati.

dello stesso UdP (art. 123 Cost. e artt. 26 e 38 dello Statuto regionale), tra le cui attribuzioni si rinvencono le funzioni volte ad assicurare ai Gruppi consiliari e alle Commissioni le necessarie risorse umane e strumentali (art. 11, lett. d) ed e), del Regolamento interno). L'art. 15 dell'Ordinamento del Consiglio Regionale, di cui alla detta delibera UdP n. 369/2015, istituisce, poi, gli uffici di diretta collaborazione e supporto di cui al comma 1 dello stesso art. 15 (Presidente del Consiglio, componenti dell'UdP, Presidenti di Commissioni e Gruppi consiliari); uffici distinti dalle strutture amministrative del Consiglio, la cui specificità attiene:

- 1) alla fase genetica e conclusiva del rapporto (chiamata diretta e recesso ad nutum, da parte dei titolari di organi, di Coordinatori amministrativi, dei Responsabili amministrativi e del personale incardinato nei rispettivi uffici);
- 2) alle competenze attribuite (gestione operativa, coordinamento e controllo degli uffici di diretta collaborazione ai Coordinatori e Responsabili; supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico, segreteria particolare e raccordo con l'amministrazione per ciascun componente);
- 3) al riconoscimento di una indennità di diretta collaborazione sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (art. 15, comma 5, per i Coordinatori e Responsabili; art. 15, comma 8, per i componenti degli uffici).

Mentre il comma 5 del suddetto art. 15 riconosce al Coordinatore e al Responsabile il solo trattamento economico dei titolari di posizione dirigenziale di III livello semplice, il comma 8 riconosce benefici economici al personale inserito negli uffici di diretta collaborazione; e la richiedente tiene a sottolineare che «il personale proveniente da altri enti (comandato) ed incardinato negli uffici di diretta collaborazione rinuncia al trattamento accessorio percepito negli enti di provenienza, non partecipa alla distribuzione delle risorse premiali definite in sede di contrattazione collettiva né negli enti di provenienza né nell'ente di destinazione, perde l'indennità di diretta collaborazione se il titolare dell'organo recede unilateralmente e in qualsiasi momento dal rapporto instaurato a seguito della chiamata diretta», e ritiene, pertanto, «che il recupero di queste indennità avrebbe l'effetto di riconoscere ai dipendenti, per l'attività svolta presso gli uffici di diretta collaborazione, la sola retribuzione tabellare, con evidenti discriminazioni fra i dipendenti pubblici (contrariamente a quanto richiedeva la sezione regionale di controllo della Corte dei Conti che riteneva ingiustificata la corresponsione al personale di comparto di ulteriori emolumenti rispetto alle retribuzioni accessorie disciplinate dai contratti collettivi)». La previsione di una indennità di diretta collaborazione, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento, sarebbe, poi, in linea tanto con l'art. 14 del d. lgs. 165/2001 quanto con l'art. 90 del d. lgs. n. 267/2000 (TUEL), a termini dei quali il trattamento economico accessorio da corrispondere al personale impiegato presso gli uffici di supporto agli organi di direzione politica consta di un unico emolumento sostitutivo, comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale. Inoltre -- sempre secondo la richiedente -- «lo speciale statuto cui ricondurre la disciplina degli uffici di diretta collaborazione e supporto è stato confermato ed anzi rafforzato dalla Delibera dell'ufficio di Presidenza n. 164 del 20 febbraio 2019, che, nell'esercizio del proprio potere di autogoverno e, quindi nell'alveo delle attribuzioni costituzionalmente garantite, riconosce al personale incardinato presso questi uffici una indennità accessoria di diretta collaborazione, il cui importo è determinato con decreto del Presidente del Consiglio regionale, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (analogamente a quanto previsto dalla normativa statale per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e del Sindaco)». Risulterebbe, perciò, evidente -- continua la richiedente -- «come le norme censurate (richiamate peraltro dal solo comma 8 dell'articolo 15 della delibera UdP 369 del 2015) siano il frutto di una organizzazione ordinamentale superata dalle successive delibere dell'Ufficio di Presidenza e che, in ragione di ciò, si pongano in un nesso di mera strumentalità rispetto alle norme sostanziali contenute nella delibera dell'Ufficio di Presidenza del 2015, poi modificate, nell'ottica di rafforzamento degli uffici di supporto, dalla delibera 169 del 2019. In altre parole, caducate le norme di finanziamento, restano in piedi quelle attributive di specifiche funzioni. Sicché, si verrebbe a determinare uno squilibrio tra le prestazioni rese e il trattamento economico ricevuto, il cui titolo risiede non nella Legge regionale n. 204/2002 censurata, ma nel comma 5 (Coordinatori e Responsabili) e nel comma 8 (componenti degli staff) dell'art. 15 dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale più volte richiamato. Muovendo, allora, da esigenze di chiarezza del quadro normativo, con particolare riferimento alla forza ed efficacia nell'ordinamento giuridico delle delibere dell'ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, e per scongiurare l'insorgere di ulteriori e gravi danni scaturenti da complessi contenziosi con il personale, si chiede di voler precisare:

1. se l'azione recuperatoria richiesta dal Giudice contabile rinvenga un primo limite nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della regione Campania n.10 del 2001;
2. se la medesima azione recuperatoria rinvenga un limite nell'art. 15, comma 5 e comma 8, dell'Ordinamento interno del Consiglio regionale approvato con delibera dell'UdP n. 369/2015, (ora articolo 15, commi 5 e 6, Delibera UdPn. 164/2019)».



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

“ B1) In risposta al primo quesito, la Consulta non può che constatare come l'azione recuperatoria disposta dal Giudice contabile non rinvenga limite alcuno nella vigenza, sino al 31 maggio 2019, del comma 1 dell'articolo 58 della citata legge della Regione Campania n.10 del 2001.

Le ragioni di ciò si evincono dai motivi che hanno indotto la contabile Procura Regionale a richiedere, e la Sezione Regionale della Corte dei Conti a sollevare, la questione di legittimità costituzionale, nonché dalle motivazioni della sentenza della Corte costituzionale n.146/2019, atteso che, come si è avuto modo di menzionare in apertura, «i fondi aggiuntivi [sono stati] istituiti dalla Regione in tema di trattamento economico accessorio dei dipendenti regionali, al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto), quindi illegittimi perché lesivi della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.».

E, benvero, i fondi aggiuntivi di cui ai commi 2 e 4 della legge regionale n. 10/2001 (e cioè quelli per il personale comandato o distaccato e quelli per il personale in servizio presso le strutture organizzative) sono stati istituiti, rispettivamente, dalla Regione Campania mercé le leggi regionali n. 20/2002 (art. 2) e n. 25/2003 (art. 1, comma 1), in violazione proprio «della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti, ex artt. 81 e 97, primo comma, Cost.», e quindi, appunto, «al di fuori di quanto previsto dalle fonti normative costituzionalmente prescritte (legge statale e contratti collettivi nazionali di comparto)».

Lo stesso non può, invece, dirsi per l'indennità, di cui al comma 1 del detto art. 58, non integrante alcun “fondo aggiuntivo”, siccome precedentemente istituita ed attribuita ai soli Coordinatori



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*responsabili, e tanto nel pieno rispetto «della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (...) e degli equilibri complessivi della finanza pubblica e della sostenibilità del debito, di cui lo Stato è garante e custode in rapporto agli impegni internazionali assunti», e quindi degli artt. 117, 81 e 97 Cost..*

*Non a caso, infatti, la contabile Procura regionale non ha richiesto, e la Sezione Regionale della Corte dei Conti non ha sollevato, la questione di legittimità costituzionale in ordine anche al detto art. 58, comma 1, che, quindi, è esitato “indenne”, per così dire, dalla “flessibile” pronuncia di incostituzionalità n.146/2019, e tanto proprio in ragione del fatto che le indennità da esso previste sono state determinate in base alla legge statutale ed ai contratti collettivi di comparto; di talché non esitano soggette all’azione di recupero prescritta dalla decisione della campana Sezione Regionale della Corte dei Conti.*

*B2) Analoghe considerazioni valgono in ordine al secondo quesito.*

*Benvero, contrariamente a quanto ritenuto, e consequenzialmente asserito dalla richiedente, la pronuncia della Corte Costituzionale è ben lungi dall’aver lasciato inalterato il quadro ordinamentale di cui alla delibera UdP n. 369/2015.*

*Difatti, mentre il comma 5 dell’art. 15 di quest’ultima, riferentesi ai Coordinatori, è rimasto, anch’esso, “indenne” dal precipitato applicativo di cui al dispositivo dato dalla sentenza n.146/2019 del Giudice delle leggi, e per le medesime ragioni, or sopra esposte, per cui lo era rimasto il comma 1 dell’art. 58 della legge regionale n. 10/2001, il comma 8 della detta delibera ne è stato, invece, anch’esso, travolto, al pari dei commi 2 e 4 (e i relativi commi 3 e 5) dell’art. 58 della legge regionale n. 10/2001, siccome riferentesi, anch’esso, al personale comandato e distaccato presso gli uffici a diretta collaborazione e di supporto, nonché alle relative indennità per essi illegittimamente determinate.*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*Né, in conseguenza, alcun giuridico pregio può minimamente riconoscersi alla ulteriore asserzione della richiedente sul punto, secondo cui «lo speciale statuto cui ricondurre la disciplina degli uffici di diretta collaborazione e supporto è stato confermato ed anzi rafforzato dalla Delibera dell'ufficio di Presidenza n. 164 del 20 febbraio 2019, che, nell'esercizio del proprio potere di autogoverno e, quindi nell'alveo delle attribuzioni costituzionalmente garantite, riconosce al personale incardinato presso questi uffici una indennità accessoria di diretta collaborazione, il cui importo è determinato con decreto del Presidente del Consiglio regionale, sostitutiva di qualsiasi altro emolumento (analogamente a quanto previsto dalla normativa statale per gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e del Sindaco)» (il riferimento è all'art. 14 del d. lgs. n. 165/2001 ed all'art. 90 del TUEL)».*

Il quarto, e ultimo, parere rilasciato dalla Consulta nell'anno 2019 si è, poi, concluso con una annotazione a margine, la seguente:

*“C) A margine del presente parere, la Consulta altresì non può, tuttavia, esimersi dal rappresentare che, comunque, il recupero delle somme illegittimamente determinate ed erogate non potrà non scontrarsi con l'opposizione dei dipendenti pubblici, che quelle somme abbiano percepito in buona fede ritenendo che le stesse fossero state loro legittimamente corrisposte, che le abbiano pertanto già utilizzate per i bisogni familiari e che, al momento della richiesta restituzione, non siano nella materiale possibilità di restituirle.*

*La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere”.*



Prot. n° 18  
del 30.12.2019  
Verbale n° 16

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

VERBALE

In data 30 dicembre 2019, alle ore 10.00, presso la stanza n. 15 dell'edificio F8 del Consiglio Regionale della Campania, ha luogo la seduta della Consulta di garanzia statutaria per discutere e deliberare sul seguente o.d.g.:

- 1) comunicazioni del Presidente;
- 2) discussione ed approvazione del parere richiesto in data 27.11.2019;
- 3) relazione annuale ex art.8, comma 8, L.R. 25/2018; discussione ed approvazione;
- 4) urgenti e sopravvenute.

BOLLETTINO UFFICIALE  
della REGIONE CAMPANIA

uenti componenti della Consulta, giusta decreti di nomina del Presidente del  
della Campania n. 1 del 9 gennaio 2019, pubblicato nel BURC n. 3 del  
n. 16 del 2 Marzo 2020  
17.01.2019, e n.15 del 16 aprile 2019, pubblicato sul BURC n.22 del 23.04.2019:

Prof. Pasquale Stanzione (Presidente);

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (Vice-Presidente);

Avv. Domenico Santonastaso.

Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito.

Assente giustificato l'Avv. Adolfo Russo.

Per la Struttura di supporto alla Consulta viene rinvenuta in sede la dipendente del Consiglio Regionale Sig.ra Maria Beatrice D'Aniello.

Il Presidente Prof. Pasquale Stanzione dichiara aperta la seduta; ai sensi dell'art.10, co.1, del Regolamento della Consulta, attesa la mancanza di Dirigente con funzioni di Segretario, sulla base del voto unanime dei presenti conferisce al componente Santonastaso l'incarico di svolgere la funzione di Segretario verbalizzante.

Si passa all'esame dei punti all'o.d.g.

*Omissis*

Il Presidente apre la discussione sul terzo punto all'o.d.g.. Dopo ampia discussione, apportate le residuali integrazioni, viene approvata la "Relazione annuale" (ex art.8, comma 8, della L.R.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

25/2018 e ss.mm.) relativa all'attività svolta dalla Consulta nel 2019, di talché il Presidente manda alla Struttura di supporto l'incarico di protocollarla e, indi, di così:

- trasmetterlo ai qualificati Organi interessati (Presidente del C.R. e Presidente della G.R.);
- curarne quanto di necessità per conseguire la di essa pubblicazione sul B.U.R.C. e sui link della Consulta presenti sugli istituzionali siti internet del Consiglio Regionale e della Giunta Regionale della Campania.

Il Presidente, a tal punto, non essendovi null'altro da discutere in relazione al 4<sup>a</sup> punto all'o.d.g., dichiara chiusa la seduta alle ore 12:00.

Napoli, li: 30.12.2019

BOLLETTINO UFFICIALE  
della REGIONE CAMPANIA

Letto, approvato e sottoscritto, n. 16 del 2 Marzo 2020

Il Presidente (Prof. Pasquale Stanzone)

Il Segretario f.f. (Avv. Domenico Santonastaso)