



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Egr. Sig.
On. Dott. Giuseppe Sommese,
Presidente I Commissione Permanente
Affari Istituzionali

Egr. Sigg.
On. Componenti della I Commissione Permanente

Egr. Sig.
On. Dott. Giuseppe Oliviero,
Presidente del Consiglio Regionale

Egr. Sig.
On. Dott. Vincenzo De Luca
Presidente della Giunta Regionale

E p.c. Egr. Sig.
On. Dott. Stefano Caldoro
Capo dell'Opposizione

Egr. Sigg.
On. Presidenti dei Gruppi Consiliari

Egr. Sigg.
On. Presidenti delle Commissioni Consiliari

Egr. Sig.
Dott. Mario Vasco
Segretario Generale del Consiglio Regionale

Egr. Sig.ra
Dott.ssa
Direttore Generale Attività Legislativa del
Consiglio Regionale

LORO SEDI



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Riferimento: richiesta di parere, a cura e firma del Presidente della 1^a Commissione Permanente Affari Istituzionali, Dr. Giuseppe Sommese, siccome indirizzata alla Consulta e ai Componenti della detta Commissione, al Presidente del Consiglio Regionale, al Presidente della Giunta Regionale e, p.c., al Capo dell'Opposizione, ai Presidenti dei Gruppi Consiliari, ai Presidenti delle Commissioni Consiliari, al Segretario Generale del Consiglio, e al Direttore Generale Attività Legislativa e, così, dapprima acclarata al prot. n. 0004866/i del 02.04.2021, oggettivata «*richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25*», infine in data 12.04.2021 pervenuta alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania.

OGGETTO: riscontro e consequenziale richiesta.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta riscontra previamente quanto segue.

A) In via preliminare, circa la materia oggetto della richiesta di parere.

La richiesta *de qua*, che deve ritenersi qui trascritta, è integrata dalla nota "Riferimento", recante il numero di protocollo e la sottoscrizione del Dr. Giuseppe Sommese n.q. di Presidente della 1^a Commissione Permanente Affari Istituzionali".

Benché essa non rechi 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*», nella sostanza, per il tramite della stessa, si richiede a questa Consulta un parere in ordine alla proposta di legge attualmente all'esame della detta Commissione, recante la rubrica «*"Modifica della Legge Regionale 28 maggio 2009, n. 6 (Statuto della Regione Campania)". Reg. Gen. n.42*», curando di specificare che «*Nel procedere all'analisi del testo la Commissione, all'unanimità, ha ritenuto opportuno sottoporre a codesta Consulta,*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

ai sensi della normativa in oggetto, una valutazione sull'opportunità e la coerenza di introdurre nella Legge Statutaria quanto contenuto nella proposta di legge in esame», nonché di accludere il testo della proposta, integrante allegato alla nota prot. n. 0001872/u del 08.02.2021, a cura e firma del Presidente del Consiglio Regionale, indirizzata al Presidente della Giunta Regionale, al Presidente della 1^a Commissione Consiliare Permanente, ai Consiglieri Regionali ed alla U.D. Studi Legislativi e Documentazione, ed alla nota prot. n. 0001797/i del 05/02/2021 (prot. n. 37/SP), a cura e firma del Consigliere Fulvio Frezza.

La proposta di legge concerne modifiche ed integrazioni da apportare all'art. 4, comma 1, ed all'art. 7, comma 2, della legge regionale 28 maggio 2009, n. 6, integrante il vigente Statuto della Regione Campania. Segnatamente, al primo — che, nella sua attuale formulazione, testualmente recita: *«La Regione riconosce e garantisce i diritti di libertà e di uguaglianza previsti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali riconosciute nel nostro ordinamento ponendoli a fondamento e limite di tutte le proprie attività»* — si propone di aggiungere un ulteriore periodo dal seguente tenore letterale: *«Richiede, inoltre, l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale anche nei confronti delle generazioni future»*, mentre al secondo — che testualmente recita: *«La Regione opera per regolare lo sviluppo economico, l'economia di mercato e la libera concorrenza al fine di favorire la piena occupazione, la promozione del benessere, i fini sociali, la coesione economico-sociale e la difesa dello stato sociale»* — si propone di aggiungere, prima del punto, la locuzione: *«adottando i principi dello sviluppo sostenibile»*.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

A siffatte proposte di integrazione normativa segue una breve, ma ben articolata, relazione, che cura di evidenziare come la proposta di legge in parola sia dettata dalle esigenze, proprie anche della Regione Campania, di:

- a) garantire lo sviluppo sostenibile, quale presupposto della equità intergenerazionale, così che il pianeta non abbia ad essere consegnato alle generazioni future in condizioni peggiori di quelle attuali;
- b) dare, consequenzialmente, attuazione alla Strategia dell'Unione Europea, adottata a Göteborg nel 2011, *per lo Sviluppo Sostenibile*, attraverso l'adozione di misure concrete volte alla realizzazione: della sostenibilità economica, che riguarda la capacità di un sistema economico di produrre reddito e lavoro in maniera duratura; della sostenibilità ambientale, che interessa la tutela dell'ecosistema e il rinnovamento delle risorse naturali; della sostenibilità sociale, che è la capacità di garantire che le condizioni di benessere umano siano equamente distribuite;

e tanto anche sulla base dei dati ISTAT dal 2016 al 2019, che indicano in notevole aumento il numero di famiglie, in particolare della Campania, in condizioni di difficoltà economica, a fronte di una sensibile diminuzione della spesa pubblica in favore delle stesse famiglie e dei bambini.

La relazione prosegue segnalando, altresì:

- a) l'adozione, nel 2015, della c.d. "Agenda 2030" da parte dell'ONU, integrante un programma d'azione per le persone, per il pianeta e per la prosperità, che ingloba 17 obiettivi, legati a 169 traguardi da raggiungere, raggruppati nelle cc.dd. "cinque P": Persone (eliminare fame e povertà in tutte le forme e garantire dignità e



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- uguaglianza); Prosperità (garantire vite prospere e piene in armonia con la natura); Pace (promuovere società pacifiche, giuste e inclusive); Pianeta e Partnership;
- b) il rapporto BES 2019, secondo cui la Campania registra, rispetto alla media nazionale, valori molto bassi in particolare relativamente agli indici “Qualità dei Servizi”, “Occupazione”, “Reddito e disuguaglianza”, “Innovazione e ricerca”, “Soddisfazione per la Vita” e “Relazioni Sociali”.

La richiesta si conclude, quindi, evidenziando come la proposta di legge *de qua* miri «*ad ottenere una maggiore equità generazionale e sviluppo sostenibile tendente ad intraprendere tutte le iniziative necessarie per sensibilizzare la cittadinanza in merito ai principi di equità generazionale, sviluppo sostenibile e tutela dell'ambiente*».

B) Ancora in via preliminare, circa l'ammissibilità, o meno, della richiesta di parere.

Con riguardo all'ammissibilità della riferita richiesta di parere, si osserva che la materia integrante il suo merito la rende non ammissibile ad essere scrutinata dalla Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania, cui è stata destinata; e ciò in base al tenore letterale derivante dal combinato disposto dell'art. 57, comma 2 (primo periodo), dello Statuto regionale, con l'art. 3, comma 1, e 4, comma 1, della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 e ss.mm.; benvero, ed a rigore, l'inammissibilità deriva dalla “combinata” circostanza che:

- A) la or ricordata disposizione normativa statutaria dispone, testualmente, che «*La Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei*



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato»;

- B) le conseguenti previsioni normative, appunto integranti la detta legge regionale istitutiva di questa Consulta, dispongono, poi, e rispettivamente, che *«La Consulta esercita le funzioni assegnate dall'articolo 57 dello Statuto, dalla presente legge e dalle altre leggi regionali ed in particolare: a) esprime pareri sulla interpretazione dello Statuto regionale, delle leggi e degli atti amministrativi generali; b) esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali; c) esprime pareri 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 ad altro Stato; d) delibera sull'ammissibilità dei referendum regionali»,* e che *«La Consulta esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi generali su richiesta di qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania».*

Non vi è, quindi, chi non veda che l'attuale normazione, statutaria e legislativa di riferimento, non consente a questa Consulta di esprimere formali pareri anche sulla materia integrata da *proposte di legge*, nel cui ambito è certamente da annoverare la richiesta a cui qui si fa riferimento; di talché la Consulta, pur sostanzialmente condividendo



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

lo spirito e la lettera della proposta di legge in argomento, per come formulata, altro non può fare che dichiarare formalmente inammissibile la richiesta di parere pervenutale a cagione dell'or ora segnalato vuoto normativo, e tanto in ragione del precipitato applicativo derivante dal ben noto brocardo secondo cui «*ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*».

C) Considerazioni a margine.

A prescindere dalla inammissibilità della richiesta di parere testé dichiarata, quanto al merito della stessa ¹ la Consulta non può, tuttavia, esimersi dal rimarcare che, laddove la sopra richiamata legislazione regionale di riferimento lo avesse consentito, il riscontro non avrebbe potuto integrare altro se non un parere di segno favorevole, atteso che la proposta di legge in parola si appalesa del tutto conforme:

- 1) non soltanto ai principi fondamentali promananti dalla Costituzione Repubblicana ², primo fra tutti quello della solidarietà sociale,
- 2) ma anche in sintonia con la normazione statale ³ e sovranazionale-europea in corso di elaborazione e/o di approvazione ⁴,

1 che, in entrambi i casi proposti, in estrema sintesi concernono la propositiva affermazione di principi, tra di essi stessi anche interdipendenti, che si appalesano di oggettiva impingenza trasversale rispetto a qualsivoglia settore e/o materia oggetto di potenziale normazione regionale (ex art.117 Cost.) e, quindi, di consequenziale provvedimento amministrativo.

2 in particolare, a quelli preveduti dagli artt. 2 (solidarietà) 3 e 4 -primo periodo- (effettività), 10 (armonizzazione con il diritto non nazionale), nonché da quelli alla previsione dei quali è dedicato tutto il di essa *Titolo III* (rubricato “*Rapporti economici*”; cfr. gli artt.35-47, in particolare il terzo comma dell’art.41).

3 Il c.d. *Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ideato a valere per i sei anni successivi alla sua approvazione (in questi compreso il 2021), ma che, in sostanza, indicherà obiettivi per il prossimo decennio e più a lungo termine, con una tappa intermedia, per l’anno finale (2026) del *Programma Next Generation EU*.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

3) e, ancora, in perfetta linea con le misure già adottate a livello nazionale ⁵ e, pure in tal caso, sovranazionale ⁶.

In ogni caso il tutto, fronteggiando l'aumento della diseguaglianza ⁷, risulta univocamente finalizzato a consentire a ciascuno degli Stati membri dell'U.E. di superare e, quindi, di affrontare opportunamente e risolvere, in dinamica progressione, in primo luogo la gravissima crisi economica conseguente alla pandemia da *Covid-19* ⁸ e poi le questioni che risultano ancora ostative al perfezionarsi della costruzione di un'Unione Europea sempre più integrata, e ciò in modo da appodare a un governo e ad un bilancio pubblico

4 Il c.d. *Recovery Plan, Recovery Fund*, nonché, ispirati in particolare (ma non solo) ai principi della *Carta di Nizza*, i progetti integranti il c.d. *Programma Next Generation EU*, quest'ultimo ideato per valere fino al 2026, anche se a livello comunitario e nazionale si sta seriamente pensando a cosa puntare a realizzare per il 2030 e il 2050, anno in cui l'Unione Europea intende arrivare a zero emissioni nette di CO₂ e gas clima-alteranti. Benvero, la Commissione Europea ha adottato il 22.04.2021 un ambizioso pacchetto completo di misure intese a favorire i flussi di capitale verso *attività sostenibili* in tutta l'U.E., che va sotto il nome di "*finanza sostenibile*" e "*tassonomia*". Tali attività costituiranno un elemento cardine del c.d. *Green Deal*, per la promozione di investimenti appunto *sostenibili* finalizzati a conseguire obiettivi di neutralità climatica, in funzione del quale scopo, e nella definizione di quali attività economiche siano pertanto più elettive, la Commissione Europea ha previsto la revisione della *Non-Financial Reporting Directive* (NFRD), che prende ora il nome di *Corporate Sustainability Reporting Directive*. In sostanza, si punta ad estendere gli obblighi UE d'informativa sulla sostenibilità a tutte le grandi imprese e alle società quotate; in tal modo circa 50 mila imprese dovranno conformarsi ai nuovi standard, rispetto alle attuali 11 mila. All'uopo, la Commissione Europea ha proposto di elaborare norme separate e proporzionate per le p.m.i., che dovranno essere specificate negli atti delegati (da adottare entro il 31.10.2023 e che entreranno in vigore dal gennaio 2026).

5 I vari DD.PP.CC.MM. del 2020 (di matrice del II Governo Conte), rispettivamente cc.dd. "*Ristori*", "*Rilancio*", "*Semplificazioni*" e, da ultimo, il D.L. c.d. "*Sostegni*" del c.a. 2021 (di matrice del Governo Draghi).

6 il Programma *SURE*.

7 che, pur attenuato dalle reti di protezione presenti nel nostro sistema di sicurezza sociale, determina, però, che il medesimo si mostri sempre più squilibrato, non riuscendo a "proteggere" a sufficienza alcune fasce di cittadini lavoratori, quali, ad esempio, quelli con impieghi a tempo determinato e/o quelli costituenti il c.d. *popolo delle partite IVA*, cioè i lavoratori autonomi.

8 Che in Italia si prevede che non accadrà prima della fine del 2022, e in un contesto in cui, ancor prima della pandemia, affatto recuperati erano stati gli esiziali effetti delle crisi del 2008-09 e del 2011-13.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

talmente comune da essere capace di sostenere i Paesi in difficoltà anche nei periodi di recessione. In tale contesto, la finalità che persegue la riferita iniziativa di *quatenus opus* novellare lo Statuto regionale (in sostanza e forma introducente, nella parte dei principi ispiratori dell'azione legislativa, politico/istituzionale, nonché amministrativa, della Regione Campania, il principio dello sviluppo sostenibile quale ineludibile e anche coerente e conforme agli indirizzi normativi nazionali e sovranazionali) si soppesa come assolutamente lodevole, ed anzi ontologicamente necessaria.

Ad ogni buon conto, tanto la finalità, quanto la lettera, che caratterizza la riferita iniziativa di *quatenus opus* novellare lo Statuto regionale, in entrambi i casi proposti non presenta elementi di antinomico e/o contraddittorio contrasto con alcuna disposizione di quest'ultimo, anzi perfettamente:

- 1) si armonizza-erebbe e compendia-erebbe con la lettera e gli effetti di cui ai principi enucleati nelle disposizioni del suo *Titolo I*, in particolari con quelli previsti nell'art.1 (comma 1, primo e terzo periodo; comma 2, primo, secondo e quarto periodo), nell'art.4 (commi 1 e 2; al riguardo si soggiunge che perfettamente inerente e puntuale ⁹ con il dettato dell'attuale comma 1, allo stato ancora costituito da un solo periodo, risulta-erebbe la testuale formula ¹⁰ del suo secondo periodo), nell'art.5 (in particolare comma 2, primo periodo), nell'art.6 (in particolare nei primi sei commi), nell'art.7 (anche in questo caso, e per le medesime già annotate ragioni riguardanti la formulata novella dell'art.4 dello Statuto, si soggiunge che perfettamente inerente

⁹ Sia per la posizione opzionata nell'articolato testo normativo vigente, che per la materia, per quanto di ragione evidentemente trattandosi della propositiva enunciazione affermativa di un principio.

¹⁰ Che da parte proponente è stata confezionata per la prima delle ventilate novelle statutarie.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

e appropriata con il dettato dell'attuale comma 2 dell'articolo 7, allo stato ancora costituito da un solo periodo, risulta-erebbe la testuale formula del suo secondo periodo) e, infine, con quelli previsti nell'art.8;

- 2) si armonizza-erebbe e compendia-erebbe anche con la lettera e gli effetti di cui ai principi enucleati nelle disposizioni del suo *Titolo II*, in particolare con quelli previsti negli artt. 9 e 10;
- 3) veicola-erebbe migliore iniziativa legislativa ¹¹ o provvedimento ¹², in specie perché, nel costante ossequio di quanto previsionalmente enucleato nel suo *Titolo III*, nel tempo più dinamicamente e propriamente attuale;
- 4) ausilia-erebbe, vieppiù,
 - non solo nell'edizione, in concorso con i Comuni, in forma singola o associata, con le Province, con le Città metropolitane e con le Comunità montane, per quanto di ciascuno di tali Enti loro competenza, alla determinazione della politica regionale ed alla programmazione economica e territoriale, il tutto nell'esercizio delle funzioni amministrative e del potere regolamentare, nel rispetto della Costituzione, della legge e del suo medesimo Statuto (in particolare, del di questo art.19),
 - ma anche, in attuazione del principio di sussidiarietà, nel favorire la medesima Regione, i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Comunità

11 secondo il disposto di cui all'art.11, comma 1, all'art.12, primi quattro commi, nonché all'art.23, comma 6, all'art.24, comma 2 e, soprattutto, nei casi di cui all'art. 26, all'art.47 e all'art.53 dello Statuto.

12 secondo svariati disposti statutari.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

montane, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale (secondo quanto previsto dal di esso art. 20).

D) Richiesta.

Da tanto par proprio discendere l'opportunità, per scongiurare l'ipotesi che in futuro si replichi ancora l'eventualità della declaratoria di inammissibilità di richiesta di parere per il solo "vuoto normativo" denegante la possibilità, per la Consulta, di esprimersi legittimamente ed in modo formale (appunto con un parere), di integrare le disposizioni normative di riferimento ¹³, tanto di rango statutario che legislativo, siccome richiamate nel paragrafo sopra distinto *sub* lett. "B)", e ciò, in particolare, mediante la previsione espressa nel corpo normativo della possibilità, per i soggetti legittimati, di richiedere a questa Consulta pareri anche con riguardo a **proposte di legge**, così da ampliare, utilmente, le funzioni di tale Organismo; e ciò, come ovvio, al solo fine di rendere possibile di contribuire al miglioramento della qualità della legislazione e dell'*agere* amministrativo della Regione Campania.

Pertanto, la Consulta qui rivolge cortese

RICHIESTA

all'on. Signor Presidente del Consiglio Regionale perché, ritenuto meritevole, Gli piaccia di:

a) convocare la Conferenza dei Capigruppo consiliari in seduta con (anche) all'ordine del giorno "discussione sulla opportunità di integrativa modifica dello Statuto regionale (*id est*,

¹³ art. 57, comma 2 (primo periodo), dello Statuto regionale, nonché, per derivazione, l'art. 3, comma 1, e l'art.4, comma 1, della legge regionale 23 luglio 2018, n. 25 e ss.mm.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

l'art.57) e della legge regionale n.25/2018 e ss.mm. (in particolare gli artt. 3 e 4) con riguardo alla possibilità di ampliare la pareristica funzione della Consulta di garanzia statutaria della regione Campania, laddove previamente e motivatamente chiesto, anche su proposte di legge”;

b) invitare il Presidente, e se ritenuto anche i componenti, della detta Consulta a presenziare alla discussione della Conferenza dei Capigruppo consiliari sul solo sopra cennato punto all'o.d.g..

*

La Consulta resta in attesa di gentile riscontro e, comunque, a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora risultare necessario o anche soltanto ulteriormente utile al riguardo.

Napoli, lì:

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (Presidente)

Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito (componente)

Avv. Adolfo Russo (componente)

Avv. Domenico Santonastaso (componente – relatore)