

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIAProt. 32/V
del 30/09/2019

Riferimento: richiesta di parere, 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 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*».

OGGETTO: parere/deliberazione.

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;
- 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;

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- 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 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, 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, anche modificata nel di essa primo articolo siccome il 23.09.2019 presentato al Ministro per gli Affari regionali, recitante "*L'attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia è realizzata nel rispetto dei principi costituzionali e nel contesto di unità ed indivisibilità della Repubblica, nonché nel rispetto dei principi di solidarietà, perequazione e coesione sociale*") 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
GARANZIA STATUTARIA
L. 23/07/2018

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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 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?"



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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:**

D1. 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*»¹. In ordine a tale tipologia di referendum consultivo, l'art. 3, comma 3, parte 1^a, della detta legge regionale di riferimento dispone, tra l'altro, che esso «*può essere richiesto da un quinto dei consiglieri regionali assegnati alla Regione*»².

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

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), 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.

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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;

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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

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* ³.

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 ⁴, ha provveduto affinché risultasse trasmessa al Ministro per gli Affari Regionali, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro per il Sud

³ Va opportunamente osservato che la questione dell'*ammissibilità della richiesta* a questa Consulta rinvia 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^a, legge regionale n. 25/1975, mentre quella, ben diversa, dell'*ammissibilità dei quesiti referendari* la si rinvia nel combinato disposto della parte 2^a 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 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.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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*;
- 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;



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

REGIONE CAMPANIA
CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- 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»;

****** 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 è modificabile per 10 anni;
- d) la Costituzione prevede la c.d. *autonomia differenziata*, ma pure che essa deve essere preceduta (ex art.117, comma 2) dalla determinazione dei *livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.)* concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere





CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

garantiti su tutto il territorio nazionale; benvero, in base alla repubblicana *Norma fondamentale*, esiste un solo Stato, un solo tipo di cittadino, un solo criterio di capacità contributiva

- e) siffatti l.e.p. devono preventivamente essere individuati dalla *Società per il Sistema Economico p.A. (SO.S.E. S.p.A.)*, costituita dal Ministero dell'Economia e da Banca d'Italia, circostanza che, allo stato, non s'è ancora verificata;
- f) prima del definitivo via libera parlamentare, è oltremodo ragionevole immaginare che le singole *Intese* Regioni-Stato risultino cumulativamente e contestualmente portate al confermativo, o meno, vaglio della Conferenza delle Regioni.

Per concludere sul punto, 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)

⁵. 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

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.



10/07/2010
12/07/2010
CAMPANIA
TUTARIA

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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

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*».

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Orbene, in disparte, per ora, ogni considerazione circa l'antitetività del secondo quesito rispetto al primo (di talché neanche è possibile proporli entrambi congiuntamente) ⁶, l'inammissibilità del secondo, di cui qui trattasi, è diretta conseguenza dell'antitetività del medesimo anche, e soprattutto, rispetto all'iniziativa intrapresa 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* ⁷: 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) ⁸.

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;

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.

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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 ⁹.

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 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 ¹⁰. In tale (improbabile, ma pur sempre possibile) eventualità, non vi

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, 1, 197; *Diritto & Giustizia*, 30 gennaio 2017, con nota di G. MARINO).

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.



REGIONE DELLA CAMPANIA
DIREZIONE REGIONALE
TUTARIA

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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;
- 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

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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*»¹¹, 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;

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:

¹¹ Oltretutto, come di recente rilevato anche da autorevole dottrina (*cf.* 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.



CAMPANIA

171 2/A

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

«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 amministrativa, 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) ¹² 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.*

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)».



INIA
IA

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».



VIA
IA

CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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 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 ¹³.

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

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, complessivamente, 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 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), si ha un'idea abbastanza precisa di quanti possano essere i costi di un referendum consultivo. Comparando tali costi con i fondi appostati dalla L.R. 15/2019 (cfr. prospetto a pag.16) ci si rende conto della di codesti potenziale incapienza a far fronte a quanto di sostenibile necessità per il regolare svolgimento del richiesto referendum.



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

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:

- 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,».



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*

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.

*

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

Così deciso in Napoli il 30.09.2019

Prof. Pasquale Stanzone (Presidente; Componente)

Prof. Avv. Alfonso Furgiuele (vice-Presidente; Componente)

Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito (Componente)

Avv. Adolfo Russo (Componente)

Avv. Domenico Santonastaso (Componente – relatore)