

Prot. 31/S
del 25/07/2019

Allegato 2
al Verbale
del 25.07.2019

Riferimento: richiesta di parere, 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*».

OGGETTO: parere.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta si formula il seguente parere.

PREMESSA

1. In via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta.

Va, preliminarmente, osservato che la richiesta di cui al sopra epigrafato «riferimento», che abbiassi 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.

2. Ancora in via preliminare, circa gli iter e contenuti, iniziali e conclusivi, della questione da ultimo oggetto di richiesta alla Consulta, 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.

Pel tramite di sua propria nota, prot. n.119/CV dell'11.07.2019, la Presidente della 1^a 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 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 pronunci 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 iscrivere 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».

3. In via principale, circa il merito del primo dei quesiti; natura ordinatoria del termine previsto dalla norma statutaria di riferimento (risposta al 1° quesito).

L'art. 56, comma 2, dello Statuto regionale testualmente recita: «I regolamenti sono sottoposti all'approvazione del Consiglio» ¹ «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 Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta») ².

¹ 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».

² 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

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.

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*.

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 ³, 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

³ Non potrebbe validamente sostenersi che una fattispecie analoga sia rinvenibile nell'art. 77, comma 3 (1^a 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.

attribuisce al Consiglio, e cioè all'organo legislativo, l'*approvazione* (di cui più diffusamente si dirà *infra*)⁴. 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 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

⁴ Si veda, sul punto, COCOZZA, *op.cit.*, pagg. 12 e ss., su cui a breve si ritornerà.

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.

4. Ancora in via principale, circa il merito del secondo dei quesiti; 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 sua efficacia (risposta al 2° quesito).

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 simili⁵.

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 essa⁶, v'è da subito sinteticamente chiarire che l'"accordo" sostanza

⁵ Siffatto accordo è, quindi, suscettibile, a sommosso 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).

⁶ 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, *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*, allorquando i poteri giuridici concorrenti hanno «*in comune la stessa causa, e quindi i loro titolari si atteggianno 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

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 ⁷ 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 ⁸; 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

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 *in idem sentire* -- cfr., *ex multis*, in particolare il BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, Torino, 1955, 3pag. 27 --.

⁷ cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, pag. 225, n.42.

⁸ 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.

n.241/1990, il quale riveste, invece, carattere di generalità ⁹. Quest'ultimo, al comma 1, dispone che, al di fuori delle ipotesi di *conferenze di servizi*, di cui al precedente art. 14, «*le 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,

⁹ 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 discrezione 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 equoordinazione*» (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*».

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»*¹⁰.

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).

¹⁰ cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. II, 12 dicembre 2012, n.1986, in *Diritto e Giustizia online* 2013, 7 gennaio, s.m..

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.

5. Ancora in via principale, circa il merito del terzo e il quarto dei quesiti; circa il rapporto intercorrente tra norme statutarie e prassi applicative nella gerarchia delle fonti e circa la inammissibilità di prassi derogatorie o disapplicative di norme statutarie; inconfigurabilità di tale ultima ipotesi nel caso che qui occupa (risposte al 3° e al 4° quesito).

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 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»¹¹.

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.

6. Sintetiche conclusioni.

In conclusione, *summatimque*, ritiene questa Consulta che le preoccupazioni del Gruppo M5S non abbiano alcuna ragion d'essere e che la replica della Presidente del Consiglio Regionale sia pienamente condivisibile, anche in considerazione del fatto che la soluzione adottata per il 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

¹¹ *cf.* COCOZZA, *op.cit.*, pagg. 14-15.

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.

Napoli, lì: 25.07.2019

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)