

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

L'anno duemilaventuno, il giorno uno del mese di luglio alle ore 10.30 la I Commissione Permanente, presieduta dal Presidente Giuseppe Sommesse, è stata convocata in audizione, in modalità "remoto", ai sensi della Delibera U.d.P. del 2 aprile 2020, n. 223 con il seguente Ordine del Giorno:

Proposte di Legge **Reg. Gen. nn. 42,108 e 119**

Risultano presenti i consiglieri

Giuseppe **SOMMESE** (Presidente)
Gruppo +Europa - Liberaldemocratici - Moderati, Europa Verde

Vincenzo **CIAMPI**

Gruppo Movimento 5 Stelle

Felice **DI MAIOLO**

Gruppo Misto "Fare Democratico"

Gennaro **SAIELLO**

Gruppo Movimento 5 Stelle

Valeria **CIARAMBINO**

Vicepresidente del Consiglio Regionale

Gruppo Movimento 5 Stelle

Francesco Emilio **BORRELLI**

Presidente VIII Commissione Permanente

Gruppo Più Europa - Liberaldemocratici – Moderati - Europa Verde

Prof. Pier Luigi **PETRILLO**

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato Università degli Studi di Roma "Unitelma - Sapienza"

Prof.ssa Stefania **PARISI**

Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II

Intervengono

Giuseppe **SOMMESE**

Stefania **PARISI**

Pier Luigi **PETRILLO**

Valeria **CIARAMBINO**

Francesco **BORRELLI**

Assistono la dirigente U.D. Studi Legislativi e Servizio Documentazione

dott.ssa Rosaria Conforti

Il Funzionario Responsabile di P.O.

dott. Bruno Mazzearella

Il dipendente

Francesco Spada

La seduta ha inizio alle ore 10.35 di cui segue la trascrizione integrale rivista dagli uffici.

PRESIDENTE (Sommese)

Buongiorno a tutti. L'esame delle Proposte di Legge Reg. Gen. nn. 42,108 e 119 è un lavoro che stiamo portando avanti da un paio di sedute e oggi ci troviamo ad ascoltare, su richiesta del Gruppo Consiliare Movimento 5 Stelle, i docenti universitari Parisi e Petrillo. L'audizione riguarderà l'iter legislativo di tre proposte di legge che abbiamo deciso di accorpate in un unico testo, affidandone la stesura ad una sottocommissione che avrà modo, anche sulla base delle indicazioni delle audizioni odierne, di poter sviluppare un articolato unitario. Le proposte di legge riguardano la modifica del Titolo I, art.4 co.1, e dell'art.7, co.2, della l.r. 28 maggio 2009, n. 6 (*Statuto della Regione Campania*).

Le Proposte riguardano anche integrazioni allo Statuto e sono, come detto, contenute nei tre Progetti identificati nei Registri Generali n.42, n.108 e n.119.

La Commissione ha deliberato, oltre alla costituzione della sottocommissione, la necessità di audire, in accordo con le precisazioni fornite dagli uffici del Consiglio, esperti di diritto regionale o costituzionale, relativamente al principio che si va ad introdurre con le modifiche statutarie, lasciando a specifiche e successive leggi la normazione particolareggiata sulla materia introdotta

Preciso, tra l'altro, che fu richiesto, dal

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

collega Ciampi, di interpellare la Consulta di Garanzia statutaria che, in effetti, si è espressa con il parere a tutti inviato.

Quindi, la Commissione oggi ascolterà il Prof. Luigi Petrillo, professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Roma della Sapienza e la professoressa Stefania Parisi, professoressa associata di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, che sono collegati qui con noi da remoto. Tra l'altro mi corre l'obbligo di precisare che la struttura ha fornito anche le schede ATN sulle proposte in esame, per poter ulteriormente approfondire il lavoro da fare e arrivare ad un testo unificato. Passerei, quindi, subito la parola ai docenti e, come di solito, diamo precedenza alle donne. Prego professoressa Parisi.

PARISI, Professoressa associata di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Ringrazio, innanzitutto, per essere stata convocata soprattutto con il professor Petrillo, di cui ascolterò, interessata, l'intervento, potendo solo imparare. Proverò a strutturare il mio intervento nel modo che segue.

Innanzitutto le questioni che a me sembra indispensabile affrontare in premessa sono questioni di stretto diritto regionale. E' vero che la materia ha a che fare con la tutela dell'ambiente, la sostenibilità ambientale, con i diritti delle generazioni future, che ora stanno trovando ampio spazio anche grazie al movimentato quadro legislativo, nazionale, comunitario e internazionale, ma mi preme aggiungere, però che è anche vero che il problema che viene sottoposto alla nostra attenzione, come ricordava prima il Presidente, è proprio quello della legittimità costituzionale, quindi, della conformità a costituzione delle norme statutarie e anche,

se vogliamo, della coerenza dell'opportunità politica, se vogliamo, lato senso intesa, anche perché, poi, lo Statuto è l'atto apicale della Regione, quindi, non viene valutato dal punto di vista soltanto dell'opportunità politica, essendo un atto che, vista la Maggioranza con cui deve essere approvato, deve essere condiviso da un'ampia fetta del Consiglio regionale, considerato che, appunto, ha un procedimento aggravato ai sensi dell'art.123, per cui, le questioni che, secondo me, è utile affrontare nella discussione di questa mattina, sono innanzitutto le norme di principio all'interno degli statuti regionali, il ruolo della tutela ambientale, soprattutto nel rapporto Stato-Regioni e la struttura nella quale, eventualmente, la legislazione regionale potrebbe insinuarsi, su cui, poi, modulare la valutazione d'incongruità, legittimità, coerenza e uniformità. Dal punto di vista dell'opportunità politica, ovviamente, ci sono delle questioni di contorno che, poi, tanto di contorno non sono, perché riguardano la tutela dei diritti delle generazioni future. Come detto anche questo tema, molto caldo, soprattutto a partire dal *Next Generation EU*, il concetto di diritto umano che pure viene evocato soprattutto nella proposta a cura del Movimento 5 Stelle, Ciarambino e altri, che mi sembra, poi, quella più compiuta, più organica, il concetto, il ruolo e l'importanza della Consulta di Garanzia Statutaria e soprattutto, diciamo, l'antitesi, l'antinomia che mi è parso di rintracciare tra due delle proposte che sono state avanzate.

Dopo aver individuato le questioni d'affrontare in premessa darei prima uno sguardo comparato, non "*comparato in senso lato*", diciamo, negli altri Paesi, ma comparato nel senso delle norme statutarie che si sono occupate di questo tema in Italia, soprattutto prendendo, ad esempio, quello di alcune Regioni particolarmente attive, mi

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

riferisco: alla Toscana, all'Emilia Romagna, alla Lombardia, che hanno delle norme statutarie, già da tempo, all'interno dei propri statuti o per modifiche sopraggiunte oppure, come l'Emilia Romagna, già ab origine, quindi nel momento formativo iniziale dello Statuto in base all'art.123, quindi degli istituti di seconda generazione. Da ultimo, concluderei guardando proprio alle tre proposte cercando di capire se ci sono degli elementi da migliorare, quali sono questi elementi da migliorare alla luce non solo della legittimità costituzionale, ma alla luce – con una parola brutta, che però ci serve – dell'implementazione legislativa, cioè, come si può fare per rendere effettivi questi principi. Mi sembra che dalla lettura delle proposte, in particolare dalla lettura dell'*incipit* di tutte e tre le proposte, in particolare quella del Movimento 5 Stelle a cui faccio prevalente riferimento essendo, appunto, quella più organica delle tre, almeno a mio giudizio, c'è, soprattutto, l'individuazione dei principi come norme con prevalente valore educativo, culturale.

Ecco, a me sembra, invece, che possiamo accedere ad una lettura del principio contenuto all'interno degli statuti, che non abbia un valore soltanto educativo, culturale o che dir si voglia, ma che, al contrario, possa avere un valore fattivo, soprattutto, nell'influenza, nelle successive politiche regionali, quindi, che non abbia soltanto un valore – come dicono alcuni studiosi – decorativo, non serve come un quadro appeso alla parete, che, sì, stimola un giudizio estetico, ma non comporta alcun giudizio complessivo, se non nei termini dell'utilità, dell'inutilità, dell'estetica dell'appartamento complesso, però, ha un valore, invece, fattivo, un valore aggiunto, cioè, una cosa è appendere una crosta ad una parete e una cosa è appendere un Caravaggio, quindi, voglio dire, ci rendiamo

conto della differenza.

Sulla questione dei principi a me sembra, allora, che sia necessario un approfondimento, perché in realtà la dottrina di diritto regionale che si è precipuamente occupata di principi all'interno degli statuti, a partire dalle due storiche sentenze della Corte Costituzionale, che vengono conosciute e vengono citate, più che altro, per sommi capi, invece, secondo me, devono essere analizzate con attenzione, la n. 378 e la n. 379 del 2004.

La dottrina, a partire da quelle due decisioni, più o meno gemelle, si è un po' divisa sul ruolo dei principi all'interno degli statuti regionali e soprattutto sulla loro legittimità costituzionale.

Sono legittimi i principi? La questione si pose per alcune norme dello Statuto della Regione Emilia Romagna, ma anche della Toscana, insomma, di alcune norme statutarie che, per esempio, conferivano il diritto di voto agli immigrati, ma anche altre norme che riguardavano le unioni non matrimoniali, all'epoca ancora non c'era la Legge Cirinnà, per cui, c'erano un po' di questioni soltanto e, chiaramente, il Governo impugnò quelle leggi. La Corte diede una risposta che ad alcuni piacque, ad alcuni no, decisamente, secondo cui, i principi non hanno efficacia giuridica ed essendo, dunque, innocui, possono, tranquillamente, stare all'interno degli statuti, siccome non hanno valore giuridico, non sono norme, non sono prescrittivi, non prescrivono un vincolo un comportamento nei confronti della legge regionale, allora possono stare dove stanno. Quest'atteggiamento, che per molti è stato letto come atteggiamento svalutativo della corte, in realtà, non riguarda tutte le censure. La conseguenza quale fu? La Corte dichiarò, in relazione a quelle disposizioni statutarie, che, dunque, non erano norme e, quindi, non erano lesive, l'inammissibilità e disse: "No, in

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

realtà, queste questioni non le devo analizzare", per altre questioni, però, dichiarò l'infondatezza, quindi, significa che entrò nel merito della questione e sempre principi erano, allora, cosa distingue un principio all'interno di uno Statuto da un altro principio? Qual è la natura di un principio che la rende o illegittima oppure non norma? Questo è il punto fondamentale, è quello che dobbiamo vedere perché qui si stanno introducendo dei principi, quindi, quello che dobbiamo vedere è capire in quali di queste due categorie, in quali delle due alternative facciamo rientrare i principi.

Le posizioni rilevanti, a proposito di quest'orientamento della Corte sono, sostanzialmente di tre tipi. C'è una posizione sicuramente adesiva, mi riferisco, per esempio, alla posizione di Roberto Bin che addirittura titola un articolo nato, all'indomani, sulla rivista delle Regioni, perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione? Quindi, dice: la Corte ha ragione in pieno, perché i principi, in questo modo, non possono vincolare il legislatore regionale, perché il legislatore regionale non può essere vincolato ai principi degli statuti, ai principi delle norme statali, ai principi comunitari, ai principi generali dell'ordinamento, non può avere quest'ordine di limiti e soprattutto non è possibile sanzionarli perché, appunto, sarebbe un po' complicato trovare l'interesse rispetto ad essi.

Altri, invece, dicono: *"No, la Corte ha completamente sbagliato perché ha contraddetto se stessa, in quanto con la sentenza n. 1 del 1956 e con la dottrina che ne è discesa, in particolare con tale elaborazione i principi sono da sempre di natura precettiva, sono da sempre delle norme. La distinzione tra norme precettive e programmatiche non ha pregio"*. La distinzione, quindi, alla fine, sembrava

contraddire se stessa.

Altri, quindi, hanno sottolineato la necessità di una lettura *"magis ut valeat"* dei principi all'interno degli statuti, quindi, per il solo fatto di essere contenuti in un atto fonte, i principi devono essere delle norme, quindi, devono essere prescrittivi.

A me sembra, invece, che la visione, quindi questa visione è quella di Sergio Bartoli che non a caso, poi, è anche il maestro di Roberto Bin, quindi, i due si sono trovati a fronteggiare due opinioni completamente diverse.

Bartoli parla addirittura di una funzione normogenica dei principi, tali che non solo influenzano l'attività del legislatore, ma che addirittura condizionerebbero la interpretazione da parte dei giudici. Quindi, i principi contenuti negli statuti nessuno li potrebbe fermare, nessuno mi può impedire d'interpretare una legge o qualunque atto normativo alla luce dei principi, quindi, in questo senso, una funzione, anche se di tenuità, perché le funzioni interpretative sono comunque un supporto argomentativo labile rispetto alla vincolarità giuridica, hanno, però, un valore. La stessa posizione è quella di Piero Pin, la stessa posizione è quella di molti altri studiosi che non sto qui a citare. A me sembra, invece, che non sia possibile avere, in quest'ambito, una prospettiva manichea, non possiamo, cioè, dire: "I principi sì, i principi no", dobbiamo fare, necessariamente, una differenziazione e a questa differenziazione farò riferimento perché la necessità di dire: "I principi hanno o non hanno efficacia giuridica deve essere commisurata all'ambito materiale nel quale questi principi vanno, perché l'art.123 e le norme statutarie non possono vivere senza il riparto di competenze legislative di cui all'art.117.

Per questa ragione, diciamo, sono molto più d'accordo con la visione di autori come Antonio D'Atena, il quale, invece, individua

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

diverse tipologie di principi, in particolare D'Atena, all'interno degli statuti, fa quest'operazione interessante e distingue i principi in base al tipo di valore che essi possono avere. Ci sono dei principi a valore retorico, ci sono questi principi che riguardano l'umanità, mi ricordo che c'era una descrizione dello Statuto della Puglia, non so se ancora è presente, ma riguardava il fatto che la Puglia oppure addirittura la Calabria venisse definita Ponte sul Mediterraneo, insomma, ricordo questa enfasi retorica degli statuti che i regionalisti un po' sorridono rispetto a queste disposizioni. In questo caso rispetto a principi e a valori così retorici formulati in modo così descrittivo, non c'è nessuna portata precettiva di questi principi qui, naturalmente, quindi, in questi, sicuramente, anche se lo volessimo rintracciare il valore giuridico non lo troveremmo, non avremmo nessun obbligo di descrizione di una Regione così com'è, non dal punto di vista del diritto. Ci sono, poi, dice D'Atena, i cloni di norme costituzionali, cioè, ci sono dei principi incorporati all'interno degli statuti che somigliano a delle norme costituzionali, naturalmente, in questi casi non si può disconoscere a quest'enorme principio un valore, proprio perché la dottrina crisafulliana e la dottrina della sentenza della Corte Costituzionale n.1 del 1956, è effettivamente costruita sui principi costituzionali e, quindi, chiaramente, se le norme statutarie riproducono principi costituzionali precettivi, partecipano di questa precettività, però, la precettività non risale alle norme statutarie, risale ai principi costituzionali, dal momento che, in base all'articolo 123, la Costituzione deve essere necessariamente rispettata dallo Statuto regionale, quindi, lo Statuto regionale è tenuto al rispetto delle norme costituzionali e anche delle norme di principio, per cui non c'è nessun abbassamento di livello, come si

direbbe in gergo mutuato dalla teoria delle fonti, quindi, non c'è nessuna statutarizzazione di principi che restano in Costituzione come tali devono essere valutati. Per cui, addirittura D'Atena dice che sarebbero privi del carattere di novità, che è una delle caratteristiche delle norme giuridiche, insieme alla generalità e astrattezza, quindi, da questo punto di vista non sarebbero norme, ma in un senso limitato, perché la normatività discende dalla Costituzione.

Questa è la seconda categoria, quindi, valore retorico descrittivo, ecumenismo assiologico, chiamiamolo, cloni statutari di norme costituzionali e, poi, c'è la terza categoria: gli altri enunciati programmatici. Probabilmente, quelli a cui dovremmo fare riferimento e che poi sono quelli analizzati già dalla Corte nel 2004, principi su cui la Corte non è più tornata, perché ha detto parole definitive, almeno dalla rapida indagine sulla giurisprudenza costituzionale che ho fatto, non mi è sembrato di aver trovato pronunce sui principi all'interno degli Statuti, allora, in questo caso hanno sicuramente struttura normativa, allora, a questo punto, sono in grado di vincolare le norme regionali.

Il problema, allora, è che la Corte Costituzionale, quando si trova di fronte a quest'enorme principio che vincola l'attività regionale deve necessariamente entrare nel merito, deve farsi una domanda, deve chiedersi: le Regioni hanno titolo per porre contenuti prescrittivi? Se sì, quali? In realtà, già sotto il vecchio Titolo V, con una sentenza del 1988, mi pare la n. 868, ma la ricordo a malapena, la Regione già poteva prevedere dei principi per la propria organizzazione, per tutelare gli interessi territorialmente delimitati della Regione. Ora, la Regione, a seguito del cambiamento dell'art.123 intervenuto già prima della riforma del Titolo V, quindi, già prima del 2001, già nel 1999. La Regione può

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

prevedere, oltre che la forma di Governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, quindi, per espressa previsione legislativa costituzionale, in base all'art.123, può prevedere questi principi. Torniamo, allora, a dire perché la Corte è intervenuta dichiarando, in alcuni casi questi principi non sono norme e in altri casi lo sono. Chiaramente, questo dipende dall'ambito materiale sul quale s'incide.

Se dipende dall'ambito materiale su cui il vincolo incide dobbiamo capire quali sono gli ambiti materiali del 117, dobbiamo fare questo *switch*, dal 123 a 117, passare dalla Riforma del 1999 a quella del 2001 cercando di armonizzarle tra di loro, non sempre è stato possibile perché, per esempio, alcune competenze come quella elettorale hanno subito qualche piccola *defaillance*, ma non è qui il caso d'indagarli. Quando, invece, questi principi hanno portata vincolante? Questo è il punto centrale della discussione. Dipende, se siamo nell'ambito delle materie residuali, materie innominate, materie che sono, come tutti sanno, previste, in via innominata, nell'art.117, co.4 e che la Corte Costituzionale stessa ha individuato come forme di competenza, sottraendo, dalle competenze esclusive, dai titoli d'intervento esclusivi, trasversali, concorrenti dei precedenti commi: art.117, co.2 e co.3, quindi, creando, da quest'operazione di sottrazione, una serie di competenze che non sono proprio estese, questa è l'operazione che è stata compiuta, allora, chiaramente, se i principi statuari incidono o provano ad incidere su ambiti materiali che, poi, sono di competenza regionale residuale, ma non c'è il problema, perché, naturalmente, in quel caso, va ad incidere direttamente su ambiti competenziali che non creerebbero, dal punto di vista astratto, stando in un regionalismo di tipo duale, ma qui il discorso, poi, si complica ancora di più, restiamo agli

elementi basilari, non creano problemi di compatibilità con altre norme, quindi, non si crea quella sovrapposizione, quella struttura di più norme che, poi, farebbe dire alla Corte che questi principi sono illegittimi.

Il problema sopraggiunge quando? Quando siamo di fronte a materie, quando i principi incidono in ambiti materiali di competenze esclusive o di competenze concorrenti, perché in quel caso, nell'ambito delle materie di competenza esclusiva statale, siamo, ovviamente, nel contesto dell'art.117 co.2, ebbene, porre, da parte della Regione, principi, che poi dovrebbero vincolare l'attività regionale, magari competenza concorrente, espone non solo lo Statuto, ma questo dipende dal grado di determinatezza della fattispecie statutaria, ma anche la legislazione regionale che dovrebbe conformarsi allo Statuto, a rischio d'illegittimità costituzionale.

Analogamente, per le competenze concorrenti ci sarebbe un doppio grado di operatività, dei principi perché, chiaramente, nelle competenze concorrenti, dovendosi già rispettare il limite dei principi fondamentali di cui all'art.117, co.3, principi fondamentali statali, principi fondamentali statuari, potrebbero configgere, ma chi vince? In questo caso mi sento di dire lo Stato, semplicemente perché siamo di fronte a principi che hanno portata omogeneizzante nei confronti di tutte le Regioni, quindi, sono principi forieri di prestazioni di unità all'interno del territorio nazionale.

Rispetto a questa prospettazione, non è detto che siano tutti illegittimi, perché può capitare che quando siamo di fronte a principi statuari che servono per implementare delle funzioni costituzionali che si riflettono in ambito statale, questa è una tesi a già proposta sotto il vecchio Titolo V, ma, poi, fatta valere a partire dal 1999 in poi, quando siamo in questo caso è possibile che questi principi ci

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

siano lo stesso. Quali sono le funzioni costituzionali? Per esempio il potere d'iniziativa legislativa che hanno i Consigli regionali e poter, per esempio, chiedere il Referendum abrogativo ai sensi dell'art.75 della Costituzione, il potere di Referendum positivo, costituzionale, di cui all'articolo 138 della Costituzione, ecco, in tutti questi casi, qui principi riguardano le funzioni costituzionali della Regione allora si potrebbe fare, dice D'Atena, ecco, però, poi aggiunge: *“È un'ipotesi particolarmente residuale, particolarmente tenue, tale da sconfinare nell'irrelevanza”*. Per poi concludere pessimisticamente, alla fine, la stragrande maggioranza dei principi ha una funzione meramente decorativa.

Più o meno questa cosa la dice Falcon, che non si sbilancia tanto, Falcon è anche uno studioso di diritto regionale, perché in realtà lui era avvocato difensore dell'Emilia Romagna, quindi, per ragioni di eleganza, di galateo costituzionale, non mette delle valutazioni avvocatistiche all'interno della propria posizione dottrinarica, però, lui, dice, effettivamente: *“Dobbiamo fare questa distinzione da principi e principi, anche se dobbiamo partire dalle cose che ci dice la Corte”*, quindi, se la Corte ci dice che è così, noi a lei dobbiamo credere.

Che cosa emerge? Emerge che i principi quando sono volti a vincolare principi statutari, materie di competenza legislativa regionale non creano alcun problema, quando sono volti ad implementare materie, ambiti materiali che, poi, la legge regionale dovrà attuare perché materia di competenza concorrente oppure perché entrano in ambiti di competenza esclusiva statale dobbiamo fare più attenzione. D'Atena dice: se sono funzioni costituzionali della Regione ben venga, però, poi, sono particolarmente tenui, però, poi, non c'è molto spazio, però, poi, insomma. Ora il problema che nasce, come

lo risolviamo nel nostro caso? Lo risolviamo in questo modo: siamo di fronte alla tutela dell'ambiente. La tutela dell'ambiente che materia è? Il quadro attuale è movimentatissimo, non stiamo qui a discutere perché svariati interventi normativi qui non li posso numerare se non per saltum: il PNRR (Piano Nazionale Ripresa e Resilienza), da ultimo questi progetti, il 3156 che adesso è alla Camera, di riforma della Costituzione e modifica degli artt. 9 e 41, ecco, in realtà è che l'ambiente è il grande tema del momento. L'ambiente, la sostenibilità ambientale, i diritti delle generazioni attuali e future, sono il grande tema sul campo, è su questo che si gioca anche la credibilità europea, ci mettiamo la faccia, come si dice, quindi, sull'ambiente, però, a noi interessa sapere qual è la posizione, innanzitutto delle nostre istituzioni rispetto al rapporto Stato-Regioni, allora, non ci resta che vedere la Corte, perché il diritto regionale è diritto giurisprudenziale, è diritto fatto dalla giurisprudenza costituzionale, allora, in questo senso anche la Corte è sensibile alle istanze della coscienza sociale, ai meccanismi degli attori, alle prassi istituzionali ha dato una grande punizione, testimoniata dalla giurisprudenza costituzionale più recente che, addirittura, passa da una visione statica, da una visione morfologica, meramente visiva dell'ambiente, come paesaggio, ad una visione dinamica, valoriale, comunitaria, cioè, l'ambiente che è legato al territorio. Per esempio c'è questa sentenza, la n.179 del 2019 che sottolinea questo processo evolutivo, volto, chiaramente, a riconoscere una relazione che ha anche una funzione intergenerazionale, la sentenza 179 proprio lo richiama questo collegamento intergenerazionale. Accanto a questo c'è, per esempio, una sentenza recente, la n. 71 del 2020 che parla di una visione dell'ambiente

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

complessiva, che non sia soltanto, appunto, estetizzante dell'ambiente, l'ambiente come cartolina, dobbiamo vedere ogni cosa bella, tutti i prati fioriti, dobbiamo considerare l'ambiente anche nella sua prospettiva deleteria, quando non ci piace, quando è degradato, ecco, anzi, quanto più è degradato dobbiamo intervenire, perché l'ambiente, in una visione non antropocentrica, non è soltanto funzionale agli interessi dell'individuo, è funzionale agli interessi della natura stessa, quindi, la prospettiva antropocentrica va commisurata ad una prospettiva ecocentrica, ma non dico nulla che non sappiate già, perché si evince dai progetti. Con specifico riguardo alle competenze statali e regionali cosa ha detto la Corte? Quindi, veniamo qui a quel collegamento tra art.123 ed art.117 co.2 lett)s. La Corte, a partire dalla storica sentenza n.407 del 202 dice che l'ambiente non è una materia e tutto quel discorso che abbiamo fatto: materie esclusive, concorrenti, residuali, alla fine, un po' salta, se vogliamo, perché l'ambiente è un valore, che cosa vuol dire che è un valore? Che è una non materia, è una materia smaterializzata, la dottrina è andata di fantasia sulle qualificazioni da dare alla materia ambientale, è un valore che deve essere tutelato da tutti gli attori istituzionali, questo, però, non significa ancora che la Regione possa intervenire, almeno non sui livelli essenziali di tutela ambientale, che, invece, devono restare, in qualche misura, tutelati al massimo dallo Stato in maniera di forme, perché è la legge statale che crea il punto di equilibrio tra i diversi livelli di Governo. La materia è di carattere trasversale, questo cosa vuol dire? Che l'ambiente, insieme all'ecosistema, non forma un'endiadi, ambiente è una cosa, ecosistema è un'altra. L'ambiente è l'*habitat* degli esseri umani, l'ecosistema è la

conservazione della natura. Accanto a questo, la sentenza n. 536 del 2002 aggiunge che non si esclude la titolarità di competenze regionali in materie che possono avere a che fare con la tutela ambientale quando esse siano – questo viene precisato nella successiva sentenza n.378/2007 – collegate al divieto di interventi in deroga degli standard ambientali, ma volti ad innalzare il livello di tutela e questo, secondo me è un punto molto importante perché consente di saltare quello steccato tra le paratie materiali che ci eravamo dati all'inizio. Abbiamo detto: *"Dobbiamo distinguere in base al tipo di materia"*, ma se materia non è ed è valore, ed io posso intervenire, saltare lo steccato della materia, allora, poi, da questo punto di vista il discorso si fa molto più interessante per la Regione, non soltanto per i contenuti del 123, attenzione, ma anche per i contenuti che implementano l'azione di questi principi ai sensi e per gli effetti dell'art.117, co.4.

A queste due decisioni aggiungerei, per esempio, le ultime sentenze che a me sono sembrate rilevanti: la n. 63/2020 che parla del rispetto dei livelli minimi e uniformi, salvo più altri livelli di tutela ambientale, sempre volendo sottolineare e l'importanza della sentenza n.88/2020 che aggiunge la cura d'interessi funzionalmente collegati con gli interessi ambientali.

Il quadro è, quindi, molto complicato, ma nello stesso tempo più favorevole alla Regione, almeno per quanto riguarda l'inserimento di queste norme di principio all'interno degli statuti e soprattutto per quanto riguarda un momento importante che è quello dell'implementazione regionale di questi principi. Rispetto a quello schema iniziale abbiamo parlato di principi, abbiamo detto i principi dove si rivolgono, qual è la materia ambientale e come viene classificata dalla Corte Costituzionale in rapporto al riparto di competenze materiali.

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

Affrontiamo, tangenzialmente, altre questioni che a me sembrano importanti, per esempio, il ruolo della tutela delle generazioni future, ecco, siccome si tratta di un concetto che è ai limiti di quell'ecumenismo assiologico che dicevamo prima, perché è difficile capire che cos'è una generazione, quando è presente, quando è futura, quali sono gli interessi e soprattutto, badiamo, la butto lì, se dobbiamo tendere alla sostenibilità ambientale per salvare le generazioni future e dobbiamo, allora, affrontare delle spese che rischiano di creare debito per tutelare le generazioni future e non quelle attuali, sto consegnando questo debito nelle mani delle generazioni future, allora, gli lascio un ambiente salubre, però gli lascio il debito pubblico che dovranno sanare in qualche modo, insomma, è un concetto quanto mai complesso. Questo solo per dare l'idea di quanto sia complicato. Per cui, forse aggiungerei anche un riferimento alle generazioni attuali oltre che a quelle future.

Un'altra annotazione, quella di diritto umano. La Corte non parla mai dell'ambiente come di diritto umano, non ne parla come d'interesse, come di valore, come di un diritto, anche, fondamentale, forse, in qualche decisione, però non di diritto umano, perché la nozione di diritto umano è una nozione un po' ambigua, richiama a giusnaturalismo, all'idea che ne abbiamo tutti, ne siamo tutti dotati, però, poi, se di fatto andiamo a vedere l'effettività dei diritti non ne siamo tutti dotati, questa è una banalità, ma è la mia libertà di espressione, non è la stessa del povero Patrick Zaki che si trova in Egitto, quindi, farei riferimento a diritti costituzionali, cioè i diritti così come vengono tutelati in Costituzione, è una concezione positiva del diritto, quindi, così come viene riferita nell'ambito della nostra Costituzione.

Da ultimo mi sembra di poter dire qualcosa anche sul ruolo della Consulta di Garanzia

Statutaria. Quando nacque la Consulta di Garanzia Statutaria ci furono delle norme un po' bizzarre, mi ricordo un tentativo di Statuto del Lazio che addirittura ne duplicava il ruolo di controllo di legittimità costituzionale violando palesemente il principio di unicità della giurisdizione che è un pregio storico, che la Corte aveva fatto suo fin dall'inizio della propria giurisdizione dichiarando illegittima l'alta Corte della Regione Siciliana, quindi, la Consulta Statutaria non ha questo valore, dà dei pareri non vincolanti, però, dei pareri importanti, degli esperti in campi giuridici di vario genere che possono, tutti insieme, dare il parere autorevole, anche se non vincolante, su anche dei disegni di legge, qui ancora non è previsto, però una delle proposte, mi pare che la preveda, dunque, bisogna capire che cosa si vuole che questa Consulta sia, quindi, ci vuole, in qualche modo, un accordo sui principi. Se ci vuole quest'accordo è una cosa che deve riguardare le discussioni interne, quindi, ci vuole un patto da questo punto di vista, sul ruolo della Consulta di Garanzia Statutaria, cos'è, cosa si vuole che sia e che cosa si vuol fare della Consulta nelle prospettive future. Lo dico perché due proposte sono antinomiche in questo senso. Queste sul campo sono le questioni. Abbiamo squadernato i profili, vediamo quali sono le soluzioni e come si sono orientate alcune Regioni. Secondo me le più interessanti restano le disposizioni della Toscana, dell'Emilia Romagna e della Lombardia, ma anche alcune cose, per esempio, sono previste dal Piemonte, forse dal Piemonte un po' meno, sorprendentemente dalla Puglia che, per esempio, prevede, in particolare, dei diritti d'informazione per i cittadini. Lo Statuto dell'Umbria anche presenta dei profili particolarmente interessanti.

Lo Statuto Toscano è, forse, uno Statuto un po' più peculiare da questo punto di vista,

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

perché presenta delle modifiche, alla fine, molto significative. Provo, per esempio, a vedere cosa dice. Sullo Statuto Toscano troviamo non solo all'art.4 la necessità che la Regione persegua tra le finalità prioritarie la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico, rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto per gli animali, quindi, anche questo tema, quello dei diritti degli animali o comunque del rispetto degli animali entra in gioco, questo era nel principio, già all'inizio, dello Statuto che era stato approvato già nel 2005, ma importante la tutela e la valorizzazione dei beni comuni intesi quali beni materiali, immateriali e digitali che esprimono utilità funzionale all'esercizio dei diritti fondamentali della persona alla coesione sociale, alla vita delle generazioni future e la promozione di forme diffuse di partecipazione nella gestione condivisa e nella fruizione dei medesimi, norma introdotta con legge statutaria n. 64/2018 e, dunque, norma, che non essendo stata impugnata, ha trovato un'importante applicazione, quindi, una norma di un certo peso, delle generazioni future, beni comuni, insomma, mette tanta carne sul fuoco. Questa norma è stata possibile per la Toscana, ma anche norme di tenore analogo dell'Emilia Romagna, che tra l'altro ha uno Statuto che già nel 2005 aveva previsto tutto questo: tutela, sostenibilità ambientale, generazioni future, quindi, la lungimirante Emilia Romagna già si era occupata di questi temi in particolare.

Lo stesso può dirsi per la Lombardia e forse anche per il Veneto, anche se lo Statuto del Veneto non presenta, a mio avviso, particolare appeal perché non ha disposizioni, secondo me, particolarmente innovative.

Le peculiarità sarebbero proprio quelle legate a questi statuti un po' più brillanti da questo punto di vista.

Anche lo Statuto, mi sembra, delle Marche, aveva una bella conformazione, insomma, una serie di statuti che, poi, se volete, possiamo condividere, quindi, che potremmo analizzare, che non posso inviare come materiale, ma sono, naturalmente, reperibili su tutti i siti dei Consigli, quindi, non dico nulla d'inaccessibile, d'incontrollabile. Da questo che cosa emerge? Emerge una cosa importante. Siccome non siamo lo Statuto, non siamo l'Emilia Romagna, non siamo il Piemonte, non siamo la Lombardia, il Veneto, abbiamo delle peculiarità e queste peculiarità le possiamo far valere anche senza l'attuazione dell'art.116, co.3 dell'autonomia differenziata, con i protocolli d'intesa su cui tanto si è detto, anche senza vantare nuove competenze per avere altri soldi di competenza che, francamente, non credo che sapremmo gestire, perché ne abbiamo già abbastanza e già non siamo completamente in grado di maneggiarle tutte, almeno a mio avviso, guardando un po' la giurisprudenza costituzionale di questi ultimi 20 anni, per cui, quello che abbiamo è valorizzare l'esistente. Se lo possiamo fare dobbiamo formulare i principi statutari in modo da implementare, sempre ritorna questa parola brutta che, però, è una parola non chiave, è una parola vessillo, dobbiamo tenerla in mente, che è implementazione, per consentire che le maggioranze che approvano le modifiche statutarie oggi riescano a creare un accordo intergenerazionale, cioè, tale per cui anche le maggioranze successive siano d'accordo nell'implementare questi principi attraverso la legislazione, quindi, la parola chiave è implementazione. Non lasciamo il 123 lettera morta, le norme statutarie e i principi lettera morta, guadagniamo in prescrittività dei

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

principi, indirizziamoli alle competenze che la Regione già ha. Quali sono? Tante. L'agricoltura. Per andare verso l'ambiente e lo sviluppo sostenibile non dobbiamo per forza incidere sugli standard di tutela a livello nazionale, possiamo andare sulla filiera sostenibile, possiamo andare sui trasporti locali. Faccio un esempio proprio di vita: viaggio in Circumvesuviana. Sapete come implementare la rete dei trasporti pubblici locali aiuterebbe l'ambiente con le emissioni di CO2? Sapete che andare in macchina ogni giorno in una città non inquinata, ma super inquinata, come Napoli, crea tantissimi problemi? Problemi alla circolazione, all'ambiente, alla salubrità dell'aria. Altro che generazioni future, vogliamo lasciare alle generazioni future tutto questo? Non ci sarà nessuna generazione futura se quella presente è ko. Il tema dei rifiuti. Di che cosa parliamo nell'ambito dell'ambiente quando parliamo di rifiuti? Di una competenza che interagisce con molte altre, con il Governo del territorio, con la tutela, sicuramente, dell'ambiente, la caccia, anche questa è una materia che riguarda la tutela ambientale, la Corte non si è stancata mai di dirlo. La sentenza n. 536/2002 che ho citato è proprio relativa alla tutela della caccia, quindi, al rapporto caccia-ambiente, anche in quel caso la caccia intercetta anche il tema della tutela degli animali. Se vogliamo tutelare degli animali, scusate, abbiamo la competenza in materia di caccia, allora, implementiamo anche quella, quindi, sicuramente ben venga l'inserimento di principi relativi alla tutela degli animali, però, ben venga anche il tentativo d'implementare la legislazione ordinaria alla luce dei principi statuari in base alle competenze di cui la Regione già dispone.

Da ultimo passerei all'individuazione dei provvedimenti, degli elementi che mi sono sembrati interessanti di tutti i tre progetti.

La Proposta di legge n.42 non fa delle particolari modifiche. Aggiunge, mi sembra, solo l'adempimento dei doveri inderogabili, solidarietà politica, economica, sociale, nei confronti delle generazioni future, adottando i principi dello sviluppo sostenibile. Sono gli unici due elementi che vengono aggiunti alla disposizione, mi sembrano elementi piuttosto innocui. Siccome possono essere accorpati agli altri, probabilmente possiamo inserire questi elementi all'interno della proposta più strutturata, se non ve ne è traccia, altrimenti rischia di restare una proposta ineffettiva e rischia di ricadere in quella visione, appunto, del clone costituzionale dell'ecumenismo assiologico di cui sopra.

L'altra proposta, la n. 108, parla dell'altissimo valore simbolico, di cui dicevo. Sarei volta al valore simbolico educativo dei principi per andare verso la loro precettività, quindi, in qualche modo, legarli alle competenze residuali. Non sono molto d'accordo con la proposta rubricata come n.108 in relazione a quello che si verrebbe a fare decurtando la Consulta Statutaria, almeno, a mio avviso, il risparmio di spesa si può fare in altro modo, per esempio decurtando l'emolumento non necessariamente perdendo in democraticità e in varietà per quanto riguarda il numero minimo dei componenti della Consulta, che è tale anche in tutti gli altri statuti.

Vengo alla proposta che, a mio avviso, è la più strutturata, che è la proposta Ciarambino e altri, del Movimento 5 Stelle.

Come ho detto prima, quando si parla dell'articolo 5 bis, del diritto ad avere un ambiente sano e salubre, quale diritto umano fondamentale, eliminerei la parola "umano", proprio perché, appunto, densa di equivoci. Dal comma 2 toglierei l'attuazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni ambientali, toglierei "minimi" perché, in realtà, minimi ed essenziali, insomma, la dottrina ha detto tanta roba su questa

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

distinzione ed io sarei, piuttosto per togliere “minimi” e lasciare “essenziali”, perché minimi significa proprio che non se ne può meno, quindi non è giuridicamente adeguata, secondo me è a caso.

Molto interessante la norma sulla informazione ambientale, che, come ho detto, è replicata anche già in altri statuti, come lo Statuto della Puglia all'art.14.

A proposito del co.4 la Regione conforma la propria azione normativa e amministrativa ai principi della precauzione, a non arrecare danni significativi ambientali, forse eliminerei “significativi” perché significa, allora, che la Regione, quando il danno non è significativo lo permette. Danno o non danno, la parola “significativo” lascia un margine di apprezzamento che eliminerei, giusto così.

“Volti a soddisfare i bisogni del presente e che non compromettano i diritti”, metterei *“anche delle generazioni future”*, oppure delle generazioni attuali o future.

Naturalmente la Consulta si esprime, ai sensi dell'art.57, e sono molto d'accordo, sull'inserimento di questa parte riguardante il ruolo della Consulta. Ovviamente, va da sé, che i pareri non sono vincolanti, magari potrebbe anche essere specificato, ma è un di più che forse ometterei. Ometterei la parola *“significativi”* anche dalla lett. c), quindi, dal 2 bis *“Danni significativi ambientali”*.

Molto interessante è il tema del bilancio ambientale, però bisognerebbe capire in che modo, poi, viene strutturato.

Se non ci sono domande rispetto alle quali sono stata incompleta, ho concluso, credo che sia chiaro, più o meno, il mio pensiero. Mi rimetto alle vostre eventuali domande e lascio la parola al professor Petrillo. Grazie.

PRESIDENTE (Sommese)

Grazie professoressa Parisi per gli elementi di diritto che ha fornito soprattutto

all'attenzione della sottocommissione che, poi, lavorerà a questo testo. Chiaramente è rimessa a quest'ultima la definizione del testo che arriverà in Commissione. Sono stati rilevanti, a mio avviso, i passaggi che fanno riferimento al lavoro di ammodernamento di cui c'è bisogno per mettere in campo una riflessione seria su quelli che sono i nuovi elementi che dovranno essere trattati. Questo a prescindere dal fatto che si tratti di generazioni future, di generazioni presenti come, in effetti, veniva, giustamente, precisato, ma c'è bisogno di un lavoro che vada in linea con quella che è l'evoluzione sociale o dei temi che, attualmente, sono sicuramente diversi dai temi che erano stati inseriti all'epoca dalla Toscana, dall'Emilia Romagna, dalla Lombardia, che già hanno avviato questo lavoro da tempo. C'è bisogno che anche noi, in effetti, attraverso queste attività rientriamo in questo lavoro che è importante per dotare il nostro Statuto di elementi ulteriori di ammodernamento.

Passerei la parola all'assessore Petrillo, cercando anche, magari, di dare ulteriori elementi nel rispetto della tempistica. Grazie.

PETRILLO (Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato Università degli Studi di Roma “Unitelma - Sapienza”)

Grazie Presidente. Sono molto felice e onorato di partecipare a questa seduta e dare un contributo ad una discussione a cui tengo molto avendo partecipato alla Commissione Governativa presieduta dal Presidente emerito della Corte Costituzionale Valerio Onida, proprio per modificare l'articolo 9 della Costituzione in materia, ma sono anche felice, dato il legame che ho con la Regione Campania, dove ho potuto lavorare tre anni nella scorsa Consiliatura, che sono stati per me, soprattutto dal punto di vista umano, tre anni straordinari, bellissimi, mantengo un ricordo entusiasmante di quegli anni.

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

Visto che la collega Parisi ha detto molto, ha detto tantissime cose, diciamo, che si integrano, penso, perfettamente con quello che adesso dirò, mi limiterò a tre punti in un tempo decisamente breve. Prima di tutto quali sono gli elementi principali desumibili dalle tre proposte di legge e se vi è, possibilità, a mio avviso, d'integrare i testi. In secondo luogo, quali sono gli elementi di particolare rilevanza che emergono dalle proposte di legge e in terzo luogo se le tre proposte di legge hanno una portata innovativa, quindi, un'effettività oppure sono meramente simbolici nella loro portata.

Punto 1) abbiamo due proposte di legge, quelle Borrelli e Ciarambino, che sono molto coerenti tra di loro, perché entrambe si pongono l'obiettivo di inserire, espressamente, i temi ambientali tra i principi fondamentali dell'ordinamento regionale. Quello Ciarambino, com'è già stato detto dalla collega, è più organico, attraverso l'inserimento di un articolo *ad hoc*, non si limita, diciamo, a prevedere la tutela dell'ambiente come principio fondamentale, ma riconosce il diritto ad un ambiente sano e salubre quale diritto umano fondamentale. Viceversa, quello Borrelli, inserisce, espressamente, con una novella al co.2 dell'art.1, che è rubricato "*Principi fondamentali*", la tutela dell'ambiente e in più i diritti degli animali quale principio fondamentale su cui si conforma l'azione normativa, oltre che politica delle Regioni.

Dunque, nonostante questa diversità possiamo trovare elementi di forte congiunzione tra i due testi. C'è una coerenza tra le due proposte di legge.

La proposta di legge Frezza, invece, appare essere diversa, perché, come ben sapete, diciamo, è più ampia o se volete, più generica, rispetto alle altre proposte di legge, in quanto mira ad inserire il principio dello sviluppo sostenibile all'interno dello Statuto,

così facendo inserisce una serie di doveri di solidarietà sociale, economica, ambientale, politica, soprattutto intergenerazionale e verso le future generazioni, la componente ambientale, ovviamente, è una delle componenti dello sviluppo sostenibile, quindi, rispetto alle proposte di legge Borrelli e Ciarambino, che sono focalizzate sull'ambiente, quello Borrelli anche sugli animali, la proposta Frezza, invece, mi pare diversa, diciamo, nelle sue finalità e, tuttavia, però, le tre proposte di legge possono, a mio avviso, integrarsi perché pur sovrapponendosi, in alcuni casi, ritengo che siano, alla fine, tutte coerenti tra di loro. Dal punto di vista del drafting tutte incidono sul Titolo I dello Statuto. È interessante ricordarci che il Titolo I è rubricato "*Dichiarazioni identitarie*". Perché sottolineo quest'aspetto? Anche per quello che diceva la collega Parisi prima, cioè il valore di queste previsioni.

A differenza, però, della proposta Frezza, la proposta Ciarambino e in parte anche la proposta Borrelli incidono non soltanto sul Titolo I dello Statuto, ma anche sul Titolo VII e sul Titolo VIII dello Statuto, quindi, incidono anche su quella parte dello Statuto regionale che non è dedicata alle dichiarazioni identitarie, ai principi fondamentali, non sono solo le norme programmatiche, per così dire, della Regione, ma sono anche le parti procedurali, operative della Regione, dello Statuto. Qui vengo al secondo punto, cioè, quali, a mio modesto avviso, sono gli elementi di maggiore rilevanza e novità che emergono dalle proposte di cui stiamo discutendo? Ritengo che le proposte Ciarambino e Borrelli siano quelle che contengono elementi di maggiore novità, mentre la proposta Frezza, come detto prima, essendo una proposta che si limita ad inserire il principio dello Sviluppo Sostenibile, diciamo, non ha, poi, una portata così innovativa all'interno dell'ordinamento, ma

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

quello che emerge in primo luogo è la previsione che accanto al riconoscimento dell'ambiente, come diritto umano fondamentale o della tutela dell'ambiente come principio su cui si deve conformare tutta la politica regionale, come scrive Borrelli, per la prima volta viene creato un sistema che rende effettivo questo principio, cioè, a mio avviso, l'elemento di novità delle due proposte Ciarambino e Borrelli è dato dal fatto che andando ad incidere non solo sul Titolo I, ma anche sul Titolo VII dello Statuto, non ci si limita a introdurre un principio generico nello Statuto, ma si costruisce, nello stesso Statuto regionale, un percorso che dà sostanza a quel principio, mi riferisco, in primo luogo, all'azione popolare, per così dire, prevista da entrambe le proposte di legge per far valere il rispetto di tali principi di fronte alla Consulta di Garanzia Statutaria. Mi sembra più convincente, da questo punto di vista, la proposta Ciarambino, perché limita l'azione popolare, quindi l'attivazione diretta della Consulta, alle associazioni di protezione ambientale, mentre la proposta di legge Borrelli apre a tutti i cittadini, quest'ultima, personalmente, la condividerei, però, mi rendo anche conto della difficoltà operativa che la Consulta potrebbe trovarsi ad affrontare di fronte a richieste che provengono da tutti i cittadini della Regione Campania.

Dunque, potrebbe avere senso limitarla a determinate categorie di associazioni, quella di protezione ambientale è una categoria giuridica ben definita, prevista dalla legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, con un registro tenuto presso il Ministero dell'Ambiente, quindi, non ci si può improvvisare associazioni di protezione ambientale.

Tra l'altro, in ogni caso, questa proposta contenuta nelle due proposte di legge, quella che ho chiamato "azione popolare", mi

sembra estremamente coerente con un altro principio già contenuto nello Statuto regionale, all'articolo 1, comma 3, laddove si prevede, proprio, la democrazia partecipativa, l'elemento della partecipazione dei cittadini e delle forme associate dei cittadini. Al tempo stesso devo dire – sempre con riferimento alla Consulta – mi sembra anche molto convincente la proposta di Borrelli di modificare la composizione della Consulta riducendo a tre i componenti, dagli attuali cinque, così rendendola coerente rispetto alle consulte presenti nelle altre Regioni, ma soprattutto creando, con i risparmi di spesa derivanti, un fondo per sensibilizzare l'opinione pubblica verso questi temi. Perché ritengo che sia interessante questa proposta? Perché quando si va a modificare uno Statuto regionale inserendo ulteriori principi, a mio avviso, bisogna, in qualche modo, dare effettività a questi principi e l'azione popolare lo dimostra. Tuttavia, bisogna, necessariamente, anche prevedere delle risorse adeguate per comunicare quello che è stato previsto e per consentire, anche alle Associazioni di Protezione Ambientale, di poter agire per far valere tali principi.

Da questo punto di vista penso che le due proposte Ciarambino, che limita l'azione popolare all'Associazione di Protezione Ambientale e Borrelli che prevede il fondo proprio per le associazioni di Protezione Ambientale per iniziative di sensibilizzazione, s'integrino perfettamente.

Altri elementi di novità, ad esempio, la proposta Ciarambino e altri ne contiene due che, secondo me, hanno grande valore, in primo luogo quello della petizione. La petizione, è inutile che lo dico a voi che siete esperti più di me della materia, ma anche a livello nazionale la petizione è uno strumento sostanzialmente inutile, ciascun cittadino presenta petizioni, una volta che la petizione

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

arriva e viene protocollata, muore in Consiglio, muore in Parlamento, quindi, è come se non la facessimo, allora, l'elemento di novità che trovo nella proposta di legge Ciarambino, è una modifica all'articolo 16 con l'obbligo previsto da Statuto che la Commissione Consiliare esamini e discuta la petizione entro 15 giorni dalla presentazione. Questa è una proposta che, devo dire, si trova in diverse proposte di modifica anche della Costituzione, per rendere la petizione uno strumento effettivo, però, prevedere tempi certi per la discussione della petizione significa anche, a mio avviso, riconoscere il valore che il cittadino ha nella partecipazione alla vita democratica della Regione, in più noto una differenza che condivido: mentre per la Consulta di Garanzia Statutaria ha senso, per la complessità di quel procedimento, prevedere l'attivazione solo da parte di alcuni soggetti, le associazioni di Protezione Ambientale particolarmente qualificate, per la petizione, invece, ha senso prevedere che le petizioni vengono presentate da qualsiasi cittadino, anche in materia ambientale e che questa certezza di tempi sia per tutte le petizioni presentate in questo settore in modo tale da dare effettività.

Terzo elemento di grande novità è rappresentato dalla previsione del Bilancio Ambientale. Che cos'è il Bilancio Ambientale? Il Bilancio Ambientale è uno strumento che, ormai, esiste da 25 anni a livello europeo, da più di 20 anni in una marea di Comuni ed Enti Locali, anche della Regione Campania, è uno strumento che consente di leggere il Bilancio, il conto economico della Regione, in termini d'impatto ambientale. È uno strumento che diventa, a mio avviso, di estrema rilevanza ora che si stanno per attuare le misure del PNRR.

Connettere strettamente la misura del

Bilancio Ambientale proprio alle misure del PNRR e la previsione del Bilancio Ambientale, cioè la previsione che la Regione possa leggere il conto economico regionale in termini d'impatto ambientale, a mio avviso, sarebbe un ulteriore punto di forza anche in relazione alle misure del PNRR, perché, ovviamente, quel Piano necessita di una valutazione ambientale, delle misure, anche in termini economici e lo strumento del Bilancio Ambientale va in quella direzione.

Mi sembra, quindi, molto interessante questa proposta che oggi, a livello regionale è strutturata soltanto in Regione Marche. La Regione Marche ha realizzato il Bilancio Ambientale nel 2008, in via sperimentale, poi lo hanno abbandonato, ultimamente lo stanno riprendendo, però, pensate, viene richiamato nella relazione illustrativa del progetto di legge n.119, il Bilancio Ambientale, in teoria, sarebbe obbligatorio a livello regionale in virtù di una legge del 2009, poi nessuno lo fa, soprattutto non c'è una sanzione, però, prevederlo nello Statuto non avrebbe conseguenze procedurali di particolare rilevanza perché il Bilancio Ambientale non ha un rilievo giuridico, ha un rilievo politico, però, consente al Consiglio regionale di poter valutare, anche in termini ambientali, quelle che sono le politiche pubbliche regionali, quindi, lo trovo un elemento di grande novità. Vengo al terzo e ultimo punto e, cioè, le tre proposte ha una portata innovativa, introducono qualcosa che oggi non c'è nello Statuto oppure si limitano a ripetere concetti, principi che già ci sono? Vediamo che cosa dice lo Statuto regionale campano in materia. Il co.2 dell'art.1 contempla espressamente, tra principi fondamentali, i principi di solidarietà e di giustizia sociale. L'art.4 co.2 è dedicato all'uguaglianza sostanziale, cioè, alla necessità che la Regione si attivi per

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

rimuovere gli ostacoli che differenziano, in modo ingiusto, le persone tra di loro. In qualche modo qui troviamo quelli che sono i principi dello sviluppo sostenibile proposto dal consigliere Frezza. Non a caso lo stesso Consigliere va a modificare proprio queste previsioni dello Statuto, esplicitando, quindi, meglio, previsioni già contenute nello Statuto. L'art.7, co.1 dello Statuto regionale vigente precisa che l'iniziativa economica, ovviamente, è libera, ma deve essere rispettosa dei principi costituzionali e dei principi europei.

È interessante questo richiamo. Ovviamente, se non ci fosse stato non voleva dire che l'iniziativa economica in Regione Campania poteva essere irrispettosa della costituzione dei principi europei, come ha già detto la collega. C'è la Costituzione, quindi, l'art.41 della Costituzione si applica a prescindere che lo Statuto lo dica, però è interessante il richiamo ai principi costituzionali, soprattutto ai principi europei, perché tutti i principi dello sviluppo sostenibile sono principi europei, quindi, s'impongono, a livello regionale, a prescindere da un esplicito o meno richiamo, ugualmente i principi ambientali, a cui fa riferimento la proposta di legge Ciarambino, nel co.4 dell'articolo aggiuntivo, mi pare che sia l'art.5 *bis*, il co.4 richiama, traducendolo in italiano, proprio quelli che sono i principi della direttiva europea in materia ambientale, lo dico anche alla collega, l'espressione "*danni significativi ambientali*" penso, giustamente, quella parola "*significativi*" è assolutamente essenziale perché la direttiva europea in materia parla di danni significativi ambientali, il codice penale distingue, tra i danni ambientali i danni ambientali significativi, perché i danni ambientali non significativi non hanno un rilievo, anche dal punto di vista dell'ordinamento. Poi abbiamo l'art.8, co.1 lett.)s e e lett.u) dello Statuto, è interessante perché l'art.8 dello Statuto

vigente è un contenitore *omnibus*, c'è dentro di tutto e di più. L'art.8 sono gli obiettivi della politica regionale, in qualche modo, quindi, è la norma parametro rispetto alle leggi regionali, è la norma a cui la Consulta di Garanzia, oggi, deve fare maggiormente riferimento per capire se una legge regionale, in qualche modo, è coerente con lo Statuto oppure no. La lett. s) prevede, tra gli obiettivi della Regione, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, del territorio, delle risorse naturali, dell'ecosistema della biodiversità, delle piante e dei diritti degli animali. La lettera U, in modo ancora più forte, prevede la necessità che la Regione assicuri la natura problema di beni di valore universale, quali: l'acqua, l'aria e il vento, che sono definiti beni comuni dell'umanità. Allora, se questo è il quadro dello Statuto vigente, mi chiedo se le proposte di cui stiamo discutendo innovano il quadro attuale oppure no, quindi, se lo innovano hanno un senso, a mio modesto avviso, se non lo innovano si può ragionare in termini giuridici.

Punto 1. I principi che tutte le proposte inseriscono sono principi già insiti nell'ordinamento costituzionale italiano e, quindi, di derivazioni anche previste nello Statuto regionale campano, ovviamente, anche se non in modo esplicito ci sono già quei principi, cioè nessuno oggi può negare che la legge regionale campana debba essere rispettosa dello sviluppo sostenibile dei diritti degli animali, dei diritti dell'ambiente o conformarsi ai principi "chi inquina paga", eccetera. Se una legge regionale non fosse coerente con questi principi il Governo la impugnerebbe, la Corte Costituzionale la dichiarerebbe incostituzionale. Questi perché sono principi già insiti nell'ordinamento costituzionale.

Tuttavia, ritengo che l'elemento di novità ci sia eccome nelle proposte normative, nonostante i principi siano desumibili già

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

nell'ordine delle cose, perché? Questo perché i due disegni di legge Borrelli e Ciarambino non si limitano correttamente, a mio avviso, ad esplicitare meglio principi che, per così dire, sono nell'aria, ma rispetto a quei principi individuano tutta una serie di procedimenti che danno effettività e forza a quei principi e che oggi non ci sono, cioè, dove sta la portata innovativa delle due proposte che, secondo me segna un grande elemento di novità, motivo per cui, spero, confido, che il Consiglio vada avanti in queste proposte, sta nel fatto che accanto alla previsione di una modifica del Titolo I, le dichiarazioni identitarie, quindi una modifica a quelle che sono le norme programmatiche, d'indirizzo della Regione, le due proposte Borrelli e Ciarambino costruiscono un meccanismo di effettività di quelle proposte che dà senso e forza a quelle proposte, cioè, in altri termini, a mio avviso, se si fossero limitati, come forse fa la proposta Frezza, solo a modificare il Titolo I e a inserire un generico richiamo a quei principi, ecco, potremmo dire che c'è un forte valore simbolico, un forte valore politico della proposta, ma non ne vedremo le ricadute applicative. Invece, le due proposte, costruendo un meccanismo di effettività, danno un'immediata ricaduta, quindi, valore e senso, a quelle modifiche del Titolo I, cioè, in altri termini, trasformano una generica dichiarazione politica, che ha un enorme valore simbolico e che, comunque, è importante, perché anche i simboli fanno parte di un ordinamento giuridico, lo trasformano, tuttavia, da mera dichiarazione politica a strumento di grande impatto dal punto di vista giuridico, pensiamo, appunto, al ruolo della Consulta, pensiamo alla previsione dell'azione popolare, quindi al ruolo della partecipazione dei cittadini a delle associazioni di Protezione Ambientale, al senso che viene dato alla petizione, al

Bilancio Ambientale, dunque, le due proposte, in parte anche la proposta Frezza, cambiano il quadro valoriale dell'insieme delle cose, modifica il sistema dei valori prevedendo l'ambiente al vertice di questo sistema. Vi è poi da dire un altro elemento: lo Statuto oggi, lo dicevo prima, all'art.8, co.1 lett.s), prevede tra gli obiettivi la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, della biodiversità, degli animali. Da questo punto di vista la proposta Ciarambino dice qualcosa di più, perché se voi andate a leggere nel 5 Bis che viene inserito da questa proposta di legge, non parla proprio della tutela dell'ambiente, non utilizza questi termini, proprio perché "*tutela dell'ambiente*" è un obiettivo già inserito nell'art.8, ma che cosa ci dice? Ci dice qualcosa di più forte, cioè, ci dice che la Regione riconosce il diritto ad un ambiente sano e salubre, che è un concetto molto più ampio della mera tutela dell'ambiente e che è compito primario delle Regioni, delle istituzioni della Regione, quindi, di tutte le istituzioni regionali assicurare l'effettività del diritto all'ambiente, quindi, è molto di più di una semplice tutela e valorizzazione dei principi ambientali e, poi, richiamando espressamente quelli che sono i principi ambientali di derivazione comunitaria rafforza e ancora di più l'istituzione regionale all'Unione Europea. Leggo, quindi, una forte coerenza, da un lato la nuova legge europea sul clima e il *Green Deal* approvato a *Bruxelles* ormai un anno fa. Il nuovo Piano, il PNRR che richiederà alle Regioni un grande impegno proprio sui temi ambientali e queste proposte normative che mi sembrano, quindi, di estrema attualità, ma, soprattutto, per come confezionate, di grande utilità per i cittadini e per gli amministratori regionali. Queste, Presidente, sono le considerazioni che volevo fare e per le quali, poi, se lei vuole, invierò anche un breve testo scritto di

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

sintesi.

PRESIDENTE (Sommese)

Grazie professore Petrillo per l'importante contributo, mi sembra abbastanza chiara la riflessione. Due impostazioni, la prima è quella di Frezza, in effetti, in linea generale, che tratta, maggiormente, il valore simbolico, quasi politico e gli altri due, quello della collega Ciarambino e del consigliere Borrelli che, in effetti, introducono elementi di novità e soprattutto di procedimenti, in effetti, che poi entrano più nel merito delle proposte. La ringrazio per il suo intervento chiarificatore delle posizioni. Chiedo se qualche Consigliere intende intervenire.

La parola alla consigliera Ciarambino.

CIARAMBINO (Vicepresidente C.R.)

Desidero ringraziare i due professori che oggi sono intervenuti, immagino di poter parlare anche a nome dei colleghi. Da legislatori credo che momenti come questi, di confronto, con tecnici super esperti, sia un momento nutriente e necessario anche per qualificare sempre di più la nostra azione normogenetica – per utilizzare un termine utilizzato prima dalla professoressa Parisi – ed è veramente necessario, tanto più per un intervento come questo che va a toccare la norma principe, ha norma delle norme a livello regionale, qual è lo Statuto e che s'innesta su un dibattito anche di carattere costituzionale oltre che generale, politico, quindi, sia nazionale sia europeo.

Devo dire che quello che ci ha spinto a presentare questa proposta di modifica statutaria è una materia che è veramente fondamentale per la vita dei cittadini, quale, appunto, la tutela ambientale, che in base al Titolo V è riservata alla competenza dello Stato, è proprio l'orientamento giurisprudenziale a cui entrambi gli interventi hanno fatto riferimento, secondo cui la tutela

dell'ambiente non è configurabile come una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, poiché investe e s'intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche di carattere regionale, lo diceva prima la professoressa Parisi, quali, per esempio, il Governo del territorio, la tutela della salute e l'agricoltura e a riguardo ci sono anche sentenze costituzionali recenti, come la n. 88/2020 con riferimento alla Regione Basilicata.

Quello che è il nostro interesse è porre le condizioni perché questa modifica statutaria possa incidere realmente ed efficacemente sulle future politiche regionali e offrire ai cittadini degli strumenti concreti per monitorare l'impatto di queste politiche in un contesto come il nostro in cui, purtroppo, le emergenze ambientali condizionano fortemente la vita dei cittadini.

Allora, al riguardo, avrei delle domande. In parte i professori, nelle loro relazioni, mi hanno già risposto, però, proprio perché si tratta di elementi molto tecnici e non vorrei aver capito male, alcuni aspetti, li ribadisco, poi, se ho capito bene, non serve intervenire nuovamente, viceversa, vi chiedo un chiarimento ulteriore, ovvero, c'è in corso anche una modifica costituzionale, ne parlava la professoressa Parisi, quello che chiedo è se le modifiche statutarie proposte possano procedere autonomamente ed essere approvate, quindi, prima ancora del completamento dell'iter della proposta di modifica di Costituzione in Parlamento in cui, appunto, si parla proprio di tutela dell'ambiente da inserire in Costituzione e anche tutela degli animali, quindi, c'è anche piena coerenza tematica rispetto a quello che stiamo facendo. Mi sembra di aver capito di sì, però, lo chiedo per essere propri certi.

Se i professori ritengono che accanto agli strumenti concreti previsti, quindi: iter rafforzato per petizioni popolari in materia

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

ambientale, possibilità di chiedere l'intervento della Consulta e il Bilancio Ambientale, che sono inseriti all'interno delle proposte o almeno di alcune di esse, possono essere introdotti i riferimenti ad altri strumenti, quindi, ulteriori, quali, ad esempio: il dibattito pubblico per opere riguardanti la materia ambientale rinviando, poi, a leggi ordinarie, alla disciplina di dettaglio, ancora, se nella nostra proposta, mi riferisco a quella del Movimento 5 Stelle, alla lett. a), dove s'introduce l'apposito articolo *"Diritto all'Ambiente"*, al co.3, dove si prevede che la legge assicura il diritto dei cittadini ad influenzare positivamente le decisioni che concernano l'ambiente, immaginate si possa sostituire con "preventivamente" per rendere ancora più chiaro il concetto di codecisione in materia ambientale.

Ancora, infine, se ritenete, opportuno inserire un riferimento espresso alla tutela della biodiversità. Grazie.

PRESIDENTE (Sommese)

Farei, magari, intervenire il collega Borrelli per vedere se anche lui ha dei quesiti da sottoporre ai professori o se ritiene esaustiva l'inversione.

BORRELLI (Presidente VIII Commissione Permanente)

Grazie Presidente. Voglio ringraziare gli interventi degli esperti, dei docenti, dei professori che sono intervenuti, perché sono stati sicuramente tutti molto interessanti, ringrazio il professor Petrillo in particolare perché ci ha già fornito, un canovaccio su cui poter lavorare, eventualmente, per trovare delle sinergie su legge delle proposte presentate.

Arrivo subito al tema che m'interessa. Se ho capito bene, da quello che ha detto il professor Petrillo, probabilmente, la proposta che abbiamo fatto noi di Europa Verde è, in

qualche modo, integrabile con quella che hanno fatto i 5 Stelle, mentre, la proposta di Frezza, sostanzialmente, non lo sarebbe. Questa è la prima cosa che m'interessa capire, perché se sono tutte e tre integrabili, ovviamente, è un tipo di lavoro, se sono due integrabili, allora, il Presidente della Commissione, visto che, nell'ordine, la prima proposta l'ha presentata Frezza, poi l'abbiamo presentata noi di Europa Verde e poi i 5 Stelle, se ricordo bene, allora dobbiamo prevedere due binari, cioè, eventualmente, un tavolo per trovare i punti di assonanza e la sintesi tra la proposta di Europa Verde e quella dei 5 Stelle e un altro percorso per quanto riguarda quella di Frezza, se, invece, tutte e tre, in qualche modo, possono trovare una sintesi, allora il discorso cambia perché il Presidente e noi dobbiamo trovare una sintesi con tutte e tre le proposte.

La seconda ed ultima cosa riguarda la tempistica. Queste proposte hanno un valore sicuramente legislativo, perché entra nello Statuto, ma hanno un valore fortemente simbolico, in particolare, ovviamente, la nostra Regione, che è martoriata dai crimini ambientali, non ultimi quelli che stanno uscendo adesso sul mare, dove risulta che la nostra Regione, purtroppo, è la Regione con maggior numero di crimini, ma anche con maggior numero di arresti e d'interventi, cioè un cane che si morde la coda, nel senso che aumentano i crimini, aumentano gli arresti, aumenta, però, il disastro ambientale, quindi, ovviamente, non è che con quest'intervento legislativo risolviamo il problema, ma dobbiamo muoverci, da una parte con delle azioni repressive e sanzionatorie, dall'altra parte con un aumento sostanziale dell'azione culturale, sociale e mediatica sul tema dell'ambiente, ovviamente una proposta come questa – auspichiamo a far approvare all'unanimità e che sia tra le priorità

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

dell'agenda politica della nostra Regione, una volta trovata la sintesi – sarebbe un elemento assolutamente positivo, per cui la seconda è una visione che ho dato, perché abbiamo presentato questa proposta, la prima, tecnicamente, è di capire se procediamo su un'unica sintesi o se sono due binari diversi. Grazie.

PRESIDENTE (Sommese)

Chi vuole intervenire come professore? La parola al Professore Petrillo.

PETRILLO (Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato Università degli Studi di Roma "Unitelma - Sapienza")

Parto dall'ultima domanda del consigliere Borrelli, che ringrazio.

A mio avviso le proposte del consigliere Borrelli e della consigliera Ciarambino e altri sono perfettamente integrabili tra di loro perché si pongono un obiettivo molto coerente. La proposta Frezza è diversa, in quanto non si pone l'obiettivo di prevedere la tutela ambientale o i diritti ambientali come elementi, diciamo, fondanti l'azione normativa regionale. Le proposte Borrelli e Ciarambino, nel momento in cui richiamano il diritto all'ambiente come parametro dell'azione normativa, prevedono, poi, una serie di misure che danno effettività a questo parametro, la proposta Frezza, invece no. Tuttavia, nonostante la diversità, da questo punto di vista, ritengo che anche la proposta Frezza possa essere coerentemente inclusa in quelle Borrelli e Ciarambino, perché, in qualche modo, la proposta Frezza, nella misura in cui va a modificare l'articolo 4 dello Statuto regionale, articolo che non è oggetto di modifiche da parte delle altre due proposte di legge, alla fine del comma 1, il richiamo ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale anche nei confronti delle generazioni

future e poi va a modificare l'art.7, al co.2, precisando come lo sviluppo economico debba adottare anche i principi dello sviluppo sostenibile, proprio per la sua portata più ampia appare, comunque, coerente con le proposte Borrelli e Ciarambino che sono più specifiche, che sono più settoriali, cioè, in qualche modo, ritengo che le tre proposte possano anche viaggiare insieme, mentre quella Frezza inserisce un concetto molto ampio che è quello dello sviluppo sostenibile che comunque male non fa, per così dire: Quelle Ciarambino e Borrelli vanno a declinare una delle componenti dello sviluppo sostenibile, cioè il tema ambientale, dandogli effettività.

Ricordo come nello Statuto altre componenti del principio dello sviluppo sostenibile siano già regolate: il lavoro, l'eguaglianza sostanziale, i principi sociali, ci sono già delle norme specifiche, mancano quelle ambientali, quindi, da questo punto di vista la proposta Frezza inserisce il richiamo al principio dello sviluppo sostenibile le cui componenti sono, in parte già disciplinate dallo Statuto, le proposte Borrelli e Ciarambino inseriscono quella componente che fino ad ora mancava, almeno nella sua effettività e, quindi, possono, penso, integrarsi tra di loro. Vengo, poi, alle domande poste dalla Vicepresidente Ciarambino: modifiche statutarie – riforma costituzionale.

Non vedo alcun problema da questo punto di vista, penso di dirlo avendo fatto parte della Commissione Governativa che ha contribuito ad elaborare le modifiche all'articolo 9 e articolo 41 della Costituzione il cui disegno di legge è stato approvato in prima lettura da uno dei rami del Parlamento, la prima delle 4 letture. Perché non vedo problemi? Perché, come in parte ha detto, anche molto efficacemente la collega Parisi, il diritto dell'ambiente è già nell'ordinamento

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

costituzionale italiano. La modifica proposta dal Parlamento e sostenuta dal Governo, d'inserire un esplicito richiamo alla tutela dell'ambiente dell'art.9 della Costituzione, che oggi richiama soltanto la promozione della cultura e del patrimonio storico artistico della nazione, quindi non utilizza il termine "*ambiente*", questa proposta ha un valore simbolico. Per come ricordava Valerio Onida, Presidente Emerito della Corte Costituzionale, che ha presieduto la Commissione Governativa, la Corte Costituzionale, ormai, già da tempo, ha ricondotto all'art.9 della Costituzione i principi della tutela dell'ambiente. La proposta di modifica, dunque, quella costituzionale, avrebbe soltanto un valore simbolico, cioè, quello di far emergere, tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, anche i temi ambientali, ma non avrebbe un'efficacia concreta dal punto di vista giuridico, perché già la giurisprudenza costituzionale dà quest'efficacia, però, giustamente, dice Onida, la Costituzione, molto più di uno Statuto, è anche simbolo, quindi, è programma politico per le nuove generazioni e, quindi, ha senso che l'articolo 9 della Costituzione, inserita tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e che la Corte ha sempre ritenuto essere imm modificabili fino ad ora, venga modificato in questo modo.

Non vedo profili di conflittualità tra la modifica dello Statuto e la proposta costituzionale, semmai vedrà la luce, perché la modifica statutaria, da questo punto di vista, rispetto a quella costituzionale, invece, ha una sua portata, come dicevo prima, innovativa, cioè, di effettività, non si limita semplicemente ad inserire generici principi, ma costruisce un percorso per dare a quei principi valore anche in termini procedurali, quindi, non vedo questa conflittualità.

Secondo aspetto: dibattito pubblico. Questo è molto bello, mi sembra una bellissima proposta, effettivamente, non sarebbe male visto che si tocca lo Statuto, inserire anche questa misura. Come sapete il codice dell'ambiente ha un articolo dedicato al dibattito pubblico, prevede che quando ci sono grandi opere si possa istituire questa formula di derivazione francese del *débat public*, che è una modalità con cui prima della decisione sia i soggetti istituzionali chiamati ad esprimere una valutazione sull'opera sia i portatori di legittimi interessi privati o pubblici, vengono coinvolti in un dibattito il cui esito, poi, produce l'atto amministrativo.

Qual è l'effetto del dibattito pubblico in Francia? Che una volta che hai assunto l'atto quell'atto non lo modifichi più, cioè, non puoi andare dal giudice e ricorrere, quindi, anticipa, nella fase del dibattito pubblico tutte quelle conflittualità che nel nostro ordinamento ad oggi ci sono successivamente.

Il codice dell'ambiente prevede il dibattito pubblico, una modifica inserita qualche anno fa, ma nel c'è la norma attuativa di quella previsione e, quindi, non abbiamo, in realtà, mai realizzato il dibattito pubblico, prevederlo nello Statuto sarebbe un ulteriore elemento di efficacia delle norme che vengono proposte, quindi, mi sembra una bellissima idea, chiaramente, poi, si rinvierà ad una legge regionale per una sua attuazione, mi auguro che, poi, la legge ci possa essere.

Sulle modifiche proposte per quanto riguarda il progetto di legge n.119 le condivido, laddove si dice di modificare al 5 Bis, al comma 3 introdotto del nuovo articolo 5 Bis, influenzare preventivamente le decisioni. Contrariamente questo vuol dire che poi la legge attuativa di quel comma dovrà definire dei percorsi di partecipazione preventiva che, in qualche modo, in Regione sono stati già tratteggiati quando fu fatta la prima legge di

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

semplificazione con l'obbligo per le proposte d'iniziativa del Consiglio e della Giunta regionale di fare quell'analisi d'impatto della regolazione che non so se si fa ancora e che prevedeva il coinvolgimento a monte dei cittadini.

Il dibattito pubblico sarebbe un ulteriore strumento che consente ai cittadini d'influenzare preventivamente le decisioni.

Forse a questo punto mi permetterei, allora, di dire: la legge assicura ai cittadini, non so se aggiungere qualcosa oltre ai cittadini, cioè, dire non solo *"al cittadino"*, ma a quel punto, anche a chiunque abbia un interesse, perché la partecipazione non deve essere limitata soltanto al cittadino, ma a chiunque abbia qualcosa da dire, anche l'impresa privata, purché lo faccia in modo trasparente e legittimo.

Infine, l'ultimo punto: *"Ambiente – Biodiversità"*. Questo è un tema ciclico che viene affrontato ogni qualvolta si presentano proposte di modifica anche a livello costituzionale.

Ha senso scrivere *"Tutela dell'Ambiente e della Biodiversità e dell'Ecosistema"*? La biodiversità è un sottoconcetto di ambiente, l'ambiente è il macroconcetto. Dentro al concetto di ambiente troviamo anche quello della biodiversità. La biodiversità è la tutela della diversità delle specie viventi nell'ambiente, quindi, in qualche modo, il concetto di ambiente ha in sé quello di biodiversità, per cui, dire: ambiente sano, come fa la proposta 119, riconosce il diritto ad un ambiente sano e salubre, contempla in sé anche il concetto di biodiversità. Tuttavia comprendo la ratio per cui anche a livello nazionale è stato aggiunto, poi, il tema *"biodiversità"*, allora, suggerirei, forse, al co.2 del 5bis, di richiamare qui la parola biodiversità visto che si parla di uso razionale delle risorse naturali, la stabilità ecologica, sono tutti concetti che derivano dal concetto

di tutela della biodiversità, però, la parola *"biodiversità"* ha un suo valore anche d'immediata riconoscibilità, per così dire, da parte del cittadino, perché è un termine ormai ampiamente diffuso, quindi, forse, in quel co.2 inserirei, a questo punto, in modo esplicito, un richiamo alla biodiversità in modo da far capire, anche a chi racchiude il concetto di ambiente nella parola biodiversità. Ho finito Presidente.

PRESIDENTE (Sommese)

Grazie professore, credo che sia stato più che esaustivo sia sui quesiti posti dalla Vicepresidente Ciarambino sia su quelli del collega Borrelli, soprattutto nella parte che interessa la Commissione, la possibilità, insomma, di far convergere tutte le proposte avendo definito quella di Frezza, in un quadro generale, poi quelle di Borrelli e Ciarambino. In effetti, vanno in uno *step* successivo, che disciplina dei procedimenti, mi sembra di poter portare avanti il lavoro della sottocommissione così com'è stata composta e di addivenire ad un testo quanto più omogeneo possibile, in modo da poterlo sottoporre alla Commissione e quanto prima anche all'Aula.

Se siamo tutti d'accordo, direi di terminare la Commissione e ci aggiorniamo poi i lavori della Sottocommissione il prima possibile.

CIARAMBINO (Vicepresidente C.R.)

Presidente, non so se posso, non so se la professoressa Parisi ha anche qualcosa d'aggiungere.

PARISI, Professoressa associata di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Scusate, ho dei problemi di connessione, non so se riuscite a sentirmi, io vi vedo male e vi sento a tratti.

Credo di essere riuscita a sentire solo l'intervento della consigliera Ciarambino.

I COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE

Affari Istituzionali - Amministrazione Civile - Rapporti Internazionali e Normativa Europea - Autonomie Locali e Piccoli Comuni – Affari Generali - Sicurezza delle Città - Risorse Umane - Ordinamento della Regione

Sento a tratti. Posso provare a rispondere se mi sentite. Mi date un *feedback* in qualche modo? È possibile?

BORRELLI (Presidente VIII Commissione Permanente)

Presidente, se ha sentito soltanto un intervento, penso che sia più utile, a questo punto, che facciamo un'altra audizione e le facciamo avere anche gli altri interventi visto che non è riuscita a sentirli.

PARISI, Professoressa associata di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II

Va bene, La ringrazio.

PRESIDENTE (Sommese)

Se non ci sono altri interventi, la Seduta è terminata.

Grazie a tutti per la disponibilità e per i contributi. Arrivederci.

I lavori terminano alle ore 12.20.

f.to

Il Funzionario responsabile di P.O.

Bruno Mazzearella