

Delibera di parere n. 1 del 23 marzo 2026

Oggetto: Parere in merito ad emendamento presentato al Disegno di legge: "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2026-2028 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2026" Delibera di Giunta regionale n. 58 del 27 febbraio 2026. Reg. Gen. 10

La Consulta di Garanzia Statutaria

Visti:

- lo Statuto della Regione Campania e, in particolare, l'articolo 57, comma 2, laddove dispone che "la Consulta di garanzia statutaria esprime pareri sulla legittimità delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato. Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania.";
- la legge regionale della Campania 23 luglio 2018, n. 25;
- il regolamento interno di cui all'allegato 1 della delibera n. 11 dell'8 giugno 2020;

Ritenuto in fatto.

1. In data 18 marzo c.a. il consigliere regionale Francesco Picarone ha trasmesso a questa Consulta, mediante posta elettronica certificata delle ore 16.40, una richiesta di parere, acquisita al protocollo n. 5196/e, recante il seguente testo: "Mi rivolgo a Codesta Spett.le Consulta affinché possa pronunciarsi circa un parere di legittimità e ammissibilità dell'emendamento 15.0.3 che il sottoscritto ha presentato in ordine a "misure urgenti per l'accesso ai percorsi di istruzione e formazione professionale" al d.d.l. a margine, con estensione del medesimo parere anche all'emendamento di revisione (secondo allegato) dello stesso che è stato predisposto dal sottoscritto in vista della seduta della II Commissione permanente convocata per domani, ore 12 ad oltranza, per trattare l'argomento".
2. Nel messaggio suddetto, il consigliere ha trasmesso, in allegato, il testo dell'emendamento presentato, una sua riformulazione, e il testo del disegno di legge posto all'attenzione del Consiglio regionale.
3. Successivamente, in data 19 marzo c.a., il medesimo consigliere ha trasmesso una nuova nota ad oggetto "Emendamento 15.0.3 al DdL Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2026-2028 della Regione Campania - Legge di stabilità regionale per il 2026 - RG 10. Riscontro richiesta valutazioni di competenza", acquisita al protocollo con n. 0005273/e, trasmettendo, in allegato, ciò che si presume essere il riscontro fornito dalle competenti direzioni generali al competente ufficio legislativo della Giunta regionale in merito all'emendamento in parola.
4. Per la trattazione della richiesta, il Presidente provvedeva, ai sensi del regolamento interno di cui all'allegato 1 della delibera n. 11 dell'8 giugno 2020, a nominare relatore il componente della Consulta prof. avv. Pier Luigi Petrillo.

Ritenuto in diritto

5. Il consigliere Picarone trasmette all'attenzione di questa Consulta una richiesta di parere circa un emendamento da lui presentato in materia di formazione e sistema duale. Al riguardo la normativa vigente, la delibera di Giunta regionale n. 105 del 2023 opera una separazione tra le competenze degli Istituti Professionali (IP) e delle Agenzie Formative basata sull'età dei destinatari. L'emendamento proposto, intervenendo implicitamente sulla delibera di Giunta

regionale, introduce il principio di equiparazione della platea, disponendo che tutti gli istituti professionali accreditati presso la Regione possono erogare percorsi a tutte le categorie di studenti previsti dalla richiamata delibera di Giunta, includendo esplicitamente i giovani dai 17 ai 25 anni e i soggetti over 17 privi di titolo di studio. La clausola di invarianza finanziaria (comma 4) conferma che l'ampliamento della platea non grava sul bilancio regionale, essendo i costi a carico degli IP.

6. L'emendamento interviene in una materia di certa competenza regionale. Già prima della riforma costituzionale del titolo V della Costituzione, l'art. 138 del D.lgs. 112/1998 delegava alle Regioni la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, finalizzata quest'ultima al conseguimento di una qualifica triennale o di un diploma quadriennale. Alle strutture formative accreditate alle Regioni sono attribuiti i percorsi di istruzione e formazione professionale triennali e quadriennali (IeFP). Gran parte delle Regioni hanno operato sin dall'anno 2011/12 per il regime sussidiario integrativo, che consente agli studenti che chiedono di iscriversi alla classe prima degli indirizzi quadriennali degli Istituti Professionali statali di poter conseguire, a conclusione del terzo anno, "anche" una delle 22 qualifiche professionali regionali. Gli IP, già titolari dei percorsi quinquennali statali, sono stati delegati a realizzare anche i suddetti percorsi di IeFP.
7. Per quanto riguarda la "formazione professionale" è indubbia la competenza esclusiva della Regione, ferma restando la competenza dello Stato nella definizione dei LEP relativi a questo settore educativo. Dell'ambito definito "dell'istruzione e formazione professionale" rimangono da definire i confini da parte delle leggi regionali, posti i limiti introdotti dall'art. 13 della legge 49 del 2007, in cui si offre un criterio per distinguere tra "istruzione" e "istruzione e formazione professionale", spettando allo Stato la competenza relativa ai percorsi educativi finalizzati al conseguimento di un "diploma" e alle Regioni i percorsi educativi finalizzati al conseguimento di una "qualifica", nonché gli altri percorsi post qualifica e post diploma non finalizzati ad un titolo di studio del sistema di istruzione.
8. L'emendamento in parola, dunque, interviene in materia di chiara competenza regionale e in un ambito in cui appare evidente l'assenza di una legge quadro regionale che ha consentito, nel corso degli anni, di intervenire con delibere di Giunta senza, tuttavia, definire un quadro chiaro regolatorio.
9. Ciò posto, a prescindere dal merito, occorre osservare come la richiesta pervenuta non rientri tra le competenze di questo Organo di garanzia.
10. Ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania, la Consulta di Garanzia Statutaria è organo regionale autonomo che trova, nella legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, le disposizioni attuative. Il medesimo Statuto definisce la consulta quale "organismo di alta consulenza giuridica della Regione Campania", svolgendo funzioni di garanzia a tutela dei principi espressi dallo Statuto e della funzionalità degli organi da questo istituiti.
11. Ai sensi dell'articolo 4 della legge regionale n. 25 del 2018, la Consulta esprime pareri non vincolanti sulla interpretazione dello Statuto regionale, delle leggi e degli atti amministrativi generali, nonché, ai sensi dell'articolo 5 della medesima legge, sulla conformità allo Statuto delle leggi, dei regolamenti regionali, degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché degli schemi di accordo con gli Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato.
12. La normativa vigente in materia espressamente prevede che i pareri su interpretazione e su conformità possono essere richiesti dal Presidente del Consiglio regionale su deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, ovvero dal Presidente della Regione su deliberazione della Giunta Regionale, ovvero da un quarto dei consiglieri regionali in carica. Al tempo stesso si dispone che i pareri su interpretazione sono non vincolanti e possono essere chiesti da qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania. La richiesta, per essere riscontrata, deve

essere adeguatamente motivata e contenere la puntuale indicazione delle norme dello Statuto oggetto del parere.

13. Con riferimento, dunque, alle richieste di parere interpretativo non vincolante, diverse dalle richieste endoprocedimentali attinenti all'approvazione da parte del Consiglio regionale di una delibera legislativa e precedenti alla promulgazione della stessa da parte del Presidente della Giunta regionale, la normativa vigente espressamente dispone che siano formulate da "qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania".
14. Secondo indirizzo costante di questa Consulta, per "organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania" deve intendersi il legale rappresentante di un ente regionale o territoriale ovvero il rappresentante di un organismo dotato di una sua qualche funzione rappresentativa o apicale come, ad esempio, il presidente di una commissione consiliare, il presidente di un gruppo consiliare, il direttore generale di un ente regionale o locale dotato di rappresentanza legale.
15. Nel caso in trattazione, la richiesta trasmessa dal consigliere Picarone è volta ad ottenere un parere circa l'ammissibilità di un emendamento al disegno di legge di bilancio presentato dal consigliere nel corso dell'esame del provvedimento presso la Commissione Bilancio del Consiglio regionale. Al riguardo i profili rilevanti appaiono essere, tra gli altri, di due tipi.
16. In primo luogo, non spetta a questo Organismo il potere di sindacare l'ammissibilità o meno di un emendamento presentato ad un disegno di legge nel corso dell'esame di un provvedimento normativo in una Commissione consiliare. Ove questo organo intervenisse in tal specie, andrebbe non solo a valicare le competenze ad esso attribuite dalla legge istitutiva ma anche ad intaccare le competenze statutariamente attribuite, in via esclusiva, al Consiglio regionale con ciò ponendosi contro e al di fuori della legittimità. Non v'è dubbio, infatti, che rientri nell'esclusiva competenza del Consiglio, in tutte le sue articolazioni, il vaglio di ammissibilità degli emendamenti presentati nel corso dei lavori consiliari.
17. In secondo luogo, pur ammettendo puramente in astratto di dover considerare la richiesta di parere circa l'ammissibilità di un emendamento come richiesta di interpretazione circa la conformità della proposta emendativa allo Statuto regionale e, dunque, così superando la preclusione di cui al precedente punto, giova evidenziare come la legge n. 28 del 2015 non consenta, allo stato, al singolo consigliere regionale l'attivazione della richiesta di parere per i motivi e le ragioni sovra richiamate.
18. Ad avviso di questa Consulta, la funzione di organismo di alta consulenza giuridica della Regione Campania attribuita dall'articolo 1 comma 1 della richiamata legge regionale n. 25 del 2018, non può legittimare un'azione sostitutiva degli uffici preposti a compiti di supporto giuridico nell'ambito dell'organizzazione del Consiglio e della Giunta regionale, né può condurre a ritenere che sia parimenti riscontrabile la richiesta pervenuta da un singolo consigliere – come nel caso di specie – recante una richiesta circa l'ammissibilità di un emendamento.
19. Alla luce dei motivi sovra rappresentati, la Consulta di garanzia statutaria dichiara non sussistere la propria competenza in merito alla richiesta pervenuta.

Così deciso in Napoli, 23 marzo 2026

F.to

Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito - Presidente

Avv. Domenico Santonastaso - Vicepresidente

Prof. Avv. Pier Luigi Petrillo – Componente – Relatore

Avv. Barbato Iannuzzi – Componente

Avv. Pietro Marzano – Componente