



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Con processo verbale della seduta del 22.12.2023, redatto dal Segretario, nella persona del Dott. Eugenio Aveta, dirigente della Struttura di supporto, la Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania, composta dai Sigg.ri

- Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, Presidente
- Avv. Domenico Santonastaso, Vice-Presidente
- Prof. Avv. Alfonso Furgiuele, Componente
- Avv. Adolfo Russo, Componente,

previa estensiva lettura, ha approvato la seguente

### **RELAZIONE**

**ex art.8, punto 8, L.R. Campania n.25/2018 e s.m. e i. e ex art.6, comma 4 nonché ex art.15, punto 2, del Regolamento interno della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

SULL'ATTIVITÀ DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE CAMPANIA NEL 2023

(quinto anno del di essa funzionamento)



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### INDICE

#### Capitolo I

##### Premessa

1. Imprevisti dell'anno 2023 condizionanti l'attività anche della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania:
  - a) il prematuro decesso, il 30.01.2023, del componente la Consulta nella persona del Prof. Avv. Antonio Palma ... pag. 5
  - b) la mancata elezione/nomina, per tutto l'anno 2023, del quinto componente la Consulta in sostituzione del prematuramente scomparso Prof. Avv. Antonio Palma ... pag. 6
  - c) la mancata attribuzione delle risorse finanziarie, siccome richieste nel settembre 2022 con apposita relazione annuale per il fabbisogno, per far fronte alle attività dalla Consulta programmate per l'anno 2023 ... pag. 6
  - d) il non tenutosi, sebbene reiteratamente chiesto in più occasioni, congiunto incontro con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari ... pag. 7
  - e) altra problematica (logistica) di là dal diretto esercizio della funzione pareristica della Consulta ma comunque in potenza in modo indiretto impingente sul di essa più adeguato funzionamento: la mancata più adeguata sistemazione degli ambienti, degli arredi e delle dotazioni informatiche appannaggio della Consulta ... pag. 7
2. Le dimissioni del Prof. Avv. Alfonso Furguele, per motivi personali, dalla carica di Presidente della Consulta e l'elezione, a Presidente del medesimo Organismo, del Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito e a Vice-Presidente, dell'Avv. Domenico Santonastaso ... pag. 7
3. Prime, sintetiche, conclusioni in premessa; espresso riconoscimento alla Struttura di supporto alla Consulta ... pag. 9

#### Capitolo II

Iniziative assunte dalla Consulta nell'anno 2023 per far fronte non solo agli imprevisti ma anche per il più utile disimpegno di quanto, a titolo di attività *extra*-pareristica, comunque previsto dalla legge regionale 25/2018 e ss.mm., istitutiva del medesimo Organismo.

1. Iniziative volte a far fronte o a conseguire potenziale risoluzione delle problematiche relative:
  - A) alla non ancora compiuta conoscenza dell'esistenza della funzione pareristica della Consulta da parte di tutti gli interlocutori dell'ordinamento istituzionale e burocratico-amministrativo regionale, locale e strumentale regionale; quindi:
  - Aa) circa l'indirizzo della Consulta di aprire un confronto, mediato dalla Presidenza del Consiglio regionale, con l'Ufficio di Presidenza e con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari ... pag. 12
  - Ab) circa l'iniziativa ideata dalla Consulta, e portata avanti dal proprio Presidente, di interessare la regionale A.N.C.I. al fine di conseguire opportuna conoscenza, da parte degli EE.LL., della possibilità di giovare della funzione pareristica della Consulta ... pag. 13



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- B)** alla mancata attribuzione delle risorse finanziarie per l'anno 2023 siccome tempestivamente richieste nel settembre 2022 con apposita relazione annuale per il fabbisogno ... pag. 13
- 2.** Iniziative comunque pertinenti i compiti istituzionali della Consulta a beneficio della di questa propria visibilità, a conferma del di codesta proprio *status*, quale occasione di divulgazione del di essa proprio ruolo e anche quale aggiuntivo strumento presupposto al funzionale esame e approfondimento di tematiche in potenza integranti espressione di parere su richieste eventualmente oggetto di futura presentazione alla Consulta; quindi:
- A)** il di questa deliberato intendimento di formare una giuridica collana di tematiche pubblicazioni intitolata "*Quaderni della Consulta*"; problematiche oggetto di discussione e relative proposte ... pag. 14
- B)** il patrocinio morale dalla Consulta rilasciato a formativa attività seminariale sul ruolo dell'A.N.A.C. tenuta nell'ambito del Master di II Livello su "*Pubblica Amministrazione, Innovazione e Digitalizzazione*" siccome organizzata dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "*Luigi Vanvitelli*" ... pag. 15
- 3.** Circostanze nel 2023 indirettamente concorrenti nel sublimare le funzioni della Consulta, siccome verificatesi di là da questa ma comunque refluenti a beneficio della di essa propria visibilità e a conferma dei di essa suoi propri *status* e alta funzione:
- A)** tesi di laurea magistrale su "*La Consulta di Garanzia Statutaria quale necessario Istituto di tutela dell'autogoverno regionale. L'esperienza della Consulta di Garanzia statutaria della Regione Campania*" redatta e discussa presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "*Luigi Vanvitelli*" ... pag. 16
- B)** studio sugli "Organi di garanzia regionali" condotto dal Prof. Lino Panzeri dell'"*Università degli Studi dell'Insubria*" ... pag. 17
- 4.** Iniziativa di aggiornato approfondimento e di proposizione di emendamento legislativo alla L.R. Campania n.25/2018, istitutiva dell'Organismo, siccome misura "risolutiva" della possibilità di colmare il vuoto legislativo già evidenziato dalla Consulta con la nota di riscontro e consequenziale richiesta, allegata al verbale n. 8 del 23.04.2021 (prot. 0006450 del 05.05.2021; *id est*, l'opportunità di integrare le disposizioni normative di riferimento prevedendo espressamente la possibilità, per i soggetti legittimati, di richiedere pareri preventivi con riguardo a proposte di legge, così da ampliare utilmente le funzioni dell'Organismo; ciò al solo fine di rendere possibile costruttivo supporto al miglioramento della qualità della legislazione e dell'*agere* amministrativo della Regione Campania), al fine di scongiurare la ricorrenda eventualità di doverosa dichiarazione d'inammissibilità di richieste di parere su iniziative legislative; in estrema sintesi, relative questioni ... pag. 17
- 5.** Predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione della relazione programmatica della Consulta per l'anno 2024 ... pag. 22
- 6.** Predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione della relazione annuale della Consulta per l'anno 2023 ... pag. 25

### **Capitolo III**

Le attività di alta consulenza giuridica della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania nell'anno 2023. I due rilevanti pareri della Consulta a riscontro di rispettive, ammissibili, presentate richieste.

- 1.** Sommario inquadramento tematico e temporale dell'attività di alta consulenza giuridica disimpegnata dalla Consulta di Garanzia Statutaria dagli inizi dell'anno 2023 e fino a tutto il 22.12.2023 ... pag. 27



## *CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA*

2. Circa la prima richiesta di parere e circa il relativo riscontro approvato e rilasciato in data 10.01.2023 dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania ... pag. 28
3. Circa la seconda richiesta di parere e circa il relativo riscontro approvato e rilasciato in data 08.05.2023 dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania ... pag. 30



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### CAPITOLO I

#### PREMESSA

1. **Imprevisti dell'anno 2023 condizionanti l'attività anche della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania:**
  - a) **il prematuro decesso, il 30.01.2023, del componente la Consulta nella persona del Prof. Avv. Antonio Palma**
  - b) **la mancata elezione/nomina, per tutto l'anno 2023, del quinto componente la Consulta in sostituzione del prematuramente scomparso Prof. Avv. Antonio Palma**
  - c) **la mancata attribuzione delle risorse finanziarie, siccome richieste nel settembre 2022 con apposita relazione annuale per il fabbisogno, per far fronte alle attività dalla Consulta programmate per l'anno 2023**
  - d) **il non tenutosi, sebbene dalla Consulta reiteratamente chiesto in più occasioni, congiunto incontro con l'Ufficio di Presidenza del Consiglio e con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari**
  - e) **altra problematica (logistica) di là dal diretto esercizio della funzione pareristica della Consulta ma comunque in potenza in modo indiretto impingente sul di essa più adeguato funzionamento: la mancata più adeguata sistemazione degli ambienti, degli arredi e delle dotazioni informatiche appannaggio della Consulta**
2. **le dimissioni del Prof. Avv. Alfonso Furgiuele, per motivi personali, dalla carica di Presidente della Consulta e l'elezione, a Presidente del medesimo Organismo, del Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito e a Vice-Presidente, dell'Avv. Domenico Santonastaso**
3. **Prime, sintetiche, conclusioni in premessa; espresso riconoscimento alla Struttura di supporto alla Consulta**

1. La presente, annuale relazione, è prevista dall'art.8, comma 8 della legge regionale 25/2018 e ss.mm., istitutiva della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania (qui in appresso, per brevità, anche definita solo *Consulta*), nonché dall'art.15, punto 2, del Regolamento interno a questo Organismo.

Entro e non oltre lo spirare di ciascun anno la Consulta è tenuta a stendere, pubblicare e trasmettere tale relazione a Chi di competenza, e tanto al fine di rendere con la massima trasparenza "a consuntivo" note le attività da essa disimpegnate nel corso del volta per volta relativo annuale periodo.

Quella che segue è la relazione annuale riguardante l'anno 2023, la cui premessa è formata dalla seguente sintetica ricognizione degli occorsi **imprevisti**.

**a)** Sullo spirare del mese di gennaio del corrente anno, segnatamente il **30.01.2023**, il **Prof. Avv. Antonio Palma**, che nella primavera del 2022 era stato eletto quinto componente della Consulta in sostituzione del Prof. Pasquale Stanzone, **è venuto a mancare** all'affetto dei suoi cari e, compianto, all'alta funzione consultiva esercitata dall'Organismo. Come in apertura della **seduta** della Consulta del **13.02.2023** ricordato dal **Presidente Prof. Avv. Alfonso Furgiuele**, il celebre accademico improvvisamente scomparso ha notevolmente contribuito con il suo apporto di idee e riflessioni alle discussioni e ai lavori della Consulta, siccome confluite in due pareri e con la partecipazione ai lavori per la redazione della Relazione annuale per il 2022. In tale occasione:

\* il **Presidente Prof. Avv. Alfonso Furgiuele** ha informato i colleghi consultori di **avere inviato una nota al Presidente del Consiglio regionale comunicando** - ai sensi dell'articolo 2, comma 5, della LR 25/2018 e



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

dell'articolo 4, comma 4, del Regolamento interno della Consulta – **appunto il decesso del Prof. Avv. Antonio Palma**, e tanto perché venisse ad essere quanto prima disimpegnata l'adozione degli atti conseguenti, cioè l'avvio del procedimento approdante a nuova elezione e nomina del quinto componente l'Organismo<sup>1</sup>;

\*\* il **Segretario Dott. Eugenio Aveta** ha informato la Consulta di avere il **03.02.2023** inoltrato appunto la detta **presidenziale comunicazione prot. 1766/u** ai competenti Uffici dell'amministrazione consiliare.

**b)** Sebbene tempestivamente informati, nonché in seguito anche sollecitati a disimpegnare quanto di normata occorrenza, nel corso dell'anno 2023, e qual rispettivo riscontro ai vari *memento* per le vie brevi inoltrati dalla Consulta pel tramite del proprio Presidente, i competenti Uffici hanno di volta in volta, e informalmente, rappresentato l'impossibilità a dare corso al detto procedimento di elezione e nomina per svariati, incalzanti, motivazioni siccome queste in sintesi riportate nei **verbali delle sedute** della Consulta del **27.02.2023** e del **20.03.2023**.

La Consulta ha in ogni caso sempre tenuto conto della circostanza che, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del Regolamento allegato alla deliberazione n. 11 del 08.06.2020, essa, *ex lege* e da interna regolamentare disciplina, comunque opera nella legittimità e nella pienezza dei propri poteri. Tuttavia, dal tempo della improvvisa scomparsa (30.01.2023) del Prof. Avv. Antonio Palma, e in costanza della mancanza del proprio quinto componente, la Consulta ha anche sempre soppesato come oltremodo rilevanti le ragioni di equilibrio ed opportunità funzionale postulanti come necessariamente integrato dal quinto componente il proprio Collegio consultivo; sicché, la Consulta, come già verificatosi nelle circostanze di tempo caratterizzanti la mancanza del quinto componente del Collegio a decorrere dalle dimissioni, presentate nell'estate del 2021 dal proprio componente Presidente del tempo, il Prof. Pasquale Stanzone, e fino allo spirare della primavera dell'anno 2022 (tempo della elezione e nomina del sostituto nella persona del Prof. Avv. Antonio Palma), con doveroso tatto istituzionale ha curato di periodicamente informarsi circa il temporale approdo alla elezione e, indi, alla nomina del proprio quinto componente.

Non altro la Consulta ha potuto disimpegnare al riguardo poiché la elezione e nomina dei propri componenti è per legge del tutto esulante dalle di essa proprie funzioni.

Sicché la Consulta, **che**, come nel corso degli anni precedenti, **anche per l'anno 2023 sempre all'unanimità ha deliberato su qualsivoglia tematica da essa approfondita o, previa avanzata richiesta, su qualsiasi da essa rilasciato parere**, dal tempo della scomparsa (30.01.2023) del compianto Prof. Avv. Antonio Palma, e fino ad oggi, è risultata composta da quattro dei cinque componenti *ex lege* previsti. Orbene, tale *vacatio*, se, per un verso e finora *medio tempore*, non ha interdetto il regolare funzionamento dell'Organismo, ha, per altro verso, questo stesso privato della possibilità di volta per volta giovare del pure alto contributo (non solo pareristico) in potenza proveniente da altro affermato professionista.

**c)** Ancor prima del 30 di settembre dello scorso anno (2022), termine che con periodicità annuale è previsto *ex lege* regionale n.25/2018 e ss.mm. (istitutiva della Consulta) come volta per volta utile per rendere possibile il concretizzarsi del prefissato funzionale scopo (*id est* il tempestivo appostamento in bilancio di

---

<sup>1</sup> Anzi, nel corso della seduta della Consulta del 27.02.2023 il Presidente Prof. Avv. Alfonso Furguele, prima della presentazione nella medesima sede, delle proprie dimissioni per esigenze personali e riservate, ha informato poi di avere interloquuto, in giorni precedenti, con il Presidente del Consiglio regionale e con il Segretario Generale in ordine alle iniziative da prendere dopo la triste scomparsa del componente della Consulta, Prof. Avv. Palma; di avere in tale occasione richiamato l'attenzione sull'orientamento interpretativo della legge istitutiva della Consulta (L.R. 25/2018) riportato nel parere n. 3 del 10.12.2020, rilasciato a fronte di richiesta di espressione a firma del Presidente, on. Oliviero (*cfr.* nota prot. n. 16218/e del 18.11.2020). Il parere, egli rammenta, verteva sulla possibilità o meno di scorrimento delle graduatorie; di avere, quindi, appreso che il Presidente del Consiglio avrebbe inteso avviare nell'immediato la procedura di bando per la nomina del quinto componente dell'Organismo.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

risorse finanziarie<sup>2</sup>), la Consulta ha curato di trasmettere ai competenti Uffici, per così, previa pubblicazione, conseguire accordo e indi concrete risultanze, apposita relazione circa il fabbisogno necessario a porre in essere le attività programmate per l'anno 2023.

Purtroppo, sebbene sollecitato, alcun riscontro ha fatto seguito, per cui per l'anno 2023 la Consulta s'è scoperta nell'impossibilità materiale di poter realizzare le **attività comunque oggetto di formale programmazione** siccome però ulteriori rispetto alla pareristica.

**d) Alcn esito** hanno riscontrato **gli sforzi nel corso dell'intero anno 2023 esercitati dalla Consulta finalizzati a conseguire**, da (più volte, ma invano) richiesto incontro congiunto con il consiliare Ufficio di Presidenza e con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari, la quanto più diffusa e percepita consapevolezza nonché la maggior possibile divulgazione della sua propria normata, funzionale, esistenza, e tanto al fine di dar seguito a quanto esposto già in sede di discussione e perfezionatasi redazione rispettivamente sulla/della **Relazione annuale per il 2022** circa le iniziative reputate come potenzialmente vettrici della di essa medesima maggiore fruizione da parte dei Soggetti pubblici legittimati (cfr. in verbale della **seduta del 20.12.2022**).

**e) Altra problematica (logistica)**, di là dal diretto esercizio della funzione pareristica della Consulta, comunque in potenza in modo indiretto impingente sul di essa più adeguato funzionamento, è stato rappresentato dalla **mancata più adeguata sistemazione degli ambienti, degli arredi e delle dotazioni informatiche appannaggio della Consulta**.

Benvero, con sua propria **nota prot. 4209/ del 15.03.2023** il **Presidente Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito** al Segretario Generale del Consiglio regionale quanto segue testualmente significava e, infine, istava: *«Egregio Segretario, come noto la Consulta è attualmente ospitata al quinto piano dell'edificio F8 assieme ad altri uffici consiliari nelle stanze 12 e 13. A seguito di un cambio di stanze sul piano disposto dalla amministrazione (cfr. prot. 8071 del 9/6/2021) la Consulta si è ritrovata in due stanze in luogo delle tre inizialmente assegnate e in ambienti non sufficienti a contenere gli arredi assegnati.*

*In relazione a quanto precede si chiede di disporre la rimozione del mobiletto basso collocato nella stanza n. 13 e privo di numero d'inventario; salvo che non venga assegnata alla Consulta una terza stanza come in origine.*

*Con l'occasione si chiede anche un **urgente aggiornamento hardware delle due postazioni assegnate alla Consulta, divenute obsolete e particolarmente lente; quindi, non adeguate a consentire le ordinarie attività.** Si tratta della CPU GA058 (4,00 GB di RAM; Windows 10 Enterprise, vers. 1909) collocata nella stanza 13 e della CPU EA053 (4,00 GB di RAM; Windows 7 Professional) collocata nella stanza 12».*

E, benvero, l'adeguamento in questione dalla Consulta è stato percepito come necessario per consentire il corretto utilizzo degli ambienti e delle dotazioni informatiche la strumentale obsolescenza delle postazioni di lavoro delle quali ontologicamente osta al più agevole e tempestivo disimpegno del lavoro ordinario della Consulta, ivi compresa la Struttura di supporto, dunque anche la realizzazione delle condizioni necessarie per supportare eventuali e auspicabili forme di collaborazione per la redazione dei cd. *“Quaderni della Consulta”* (cfr. verbale della **seduta del 05.04.2023**).

Ne è conseguito, quale modesto riscontro, la sola rimozione del *« ... mobiletto basso collocato nella stanza n.13 e privo di numero d'inventario»*, con pertanto ovvie ripercussioni dalla Consulta sofferte sul piano logistico siccome significate dal Presidente dell'Organismo con la testé sopra ritrascritta sua propria nota al Segretario Generale del Consiglio regionale.

**2. Nel corso della seduta dell'Organismo del 27.02.2023 il Prof. Avv. Alfonso Furgiuele, dopo aver**

---

<sup>2</sup> Appunto, poiché necessarie, richieste dalla Consulta a servente corredo del proprio programma di attività per la successiva annualità



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**\* informato la Consulta** di avere comunicato al Presidente del Consiglio regionale la propria intenzione, **in ragione di esigenze personali e riservate**, di dimettersi dalla carica di Presidente della Consulta **in via anticipata rispetto alla scadenza prevista dalla legge istitutiva (che si sarebbe verificata il successivo 23 maggio 2023)**,

nonché

**\*\* chiesto al Segretario** di prestare collaborazione e assicurare gli adempimenti formali, necessari e conseguenti alla colà immediatamente susseguente sua propria dichiarazione di dimissioni,

**ha quindi dichiarato a verbale le proprie irrevocabili dimissioni dalla carica di Presidente della Consulta.**

**La Consulta ha preso atto di tanto e della sua non revocabilità.** Sicché, quale componente più anziano è intervenuto l'Avv. **Adolfo Russo**, il quale, **preliminarmente rivolto invito** al Prof. Avv. Alfonso Furgiuele a **soprsassedere alle dimissioni** come rassegnate, **ma ricevutane conferma** siccome già motivate, certo di interpretare il comune sentire, a nome dei Componenti la Consulta, e suoi personali:

**\* ha rivolto i ringraziamenti** più sentiti al Prof. Avv. Alfonso Furgiuele **per la proficua attività di rappresentanza svolta in continuità rispetto a quella disimpegnata dal precedente Presidente Prof. Pasquale Stanzione;**

**\*\* ha rilevato**, ancora, **l'elevato contributo umano e professionale che il Prof. Avv. Furgiuele ha apportato alla Consulta;**

**\*\*\* si è dichiarato certo** che lo Stesso avrebbe inteso di continuare a spendersi con lo stesso entusiasmo mostrato fino all'atto delle dimissioni dalla carica di Presidente;

**\*\*\*\* ha auspicato**, quindi, **la Consulta poter continuare a godere delle non comuni doti umane, di sensibilità e di professionalità del Prof. Avv. Alfonso Furgiuele;**

**\*\*\*\*\* a titolo personale**, nel solco di una pluridecennale amicizia, **ha abbracciato caramente il Prof. Avv. Alfonso Furgiuele auspicandoGli sempre migliori fortune.**

Alle parole di apprezzamento dell'Avv. Adolfo Russo **si è associato l'Avv. Domenico Santonastaso manifestando al Prof. Avv. Alfonso Furgiuele il proprio personale ringraziamento per l'opportunità di crescita professionale che il medesimo ha rappresentato nell'ambito del costruttivo e fisiologico confronto sviluppatosi nella dialettica della Consulta.**

Il Prof. Avv. **Francesco Eriberto d'Ippolito**, associandosi alle parole dei colleghi, **ha ringraziato il Prof. Avv. Alfonso Furgiuele per il lavoro svolto e, comunque, per la correttezza della sua decisione, che, anticipando negli effetti la sua prossima decadenza ex lege, ha consentito da subito di assumere iniziative volte a rilanciare l'azione della Consulta affermandone utilità e protagonismo.**

Da tanto ne è conseguita la **proposta del Vice-Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito di deliberare la sospensione dei lavori e la convocazione per il successivo 07.03.2023 marzo con all'ordine del giorno la nomina delle cariche interne.** Ciò deliberato, il Vice-Presidente, nella sua funzione vicaria, **ha sciolto la seduta e ha demandato alla Struttura di supporto gli adempimenti conseguenti.**

Si è tenuta, così, la **seduta della Consulta del 07.03.2023** nel corso della quale il Vice-Presidente **Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito**, dopo aver introdotto il secondo argomento in discussione relativo all'esigenza di procedere alla elezione del Presidente e del Vice-Presidente in ragione delle dimissioni del Prof. Avv. Alfonso Furgiuele dalla carica di Presidente della Consulta, siccome presentate in via anticipata rispetto alla scadenza prevista dalla legge istitutiva, **ha dichiarato aperte le votazioni e la Consulta ha così eletto, all'unanimità dei presenti, il proprio Presidente nella persona del Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito e il proprio Vice-Presidente nella persona dell'Avv. Domenico Santonastaso.**





## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**Il (neo) Presidente:**

\* **ha ringraziato** i colleghi per la fiducia e per il prezioso lavoro da ciascuno svolto nei primi 4 anni di esistenza dell'Organismo, distinguendosi per continuità di impegno nel corso della pluriennale pandemia da COVID-10 adunandosi in presenza e da remoto e non facendo mai mancare il proprio apporto consultivo nella redazione di numerosi pareri;

\*\* **ha rimarcato** come gli Organismi di garanzia, quale la Consulta, svolgono un ruolo di particolare rilevanza e di utilità pubblica a servizio del cittadino, della Pubblica Amministrazione e degli interlocutori istituzionali;

\*\*\* rifacendosi al pensiero del compianto Prof. Avv. Antonio Palma, ne **ha condiviso l'idea** secondo cui è nella genesi della Consulta, quale organo di alta consulenza giuridica, che risiedono le sue potenzialità funzionali e la possibilità di espanderne l'influenza anche esprimendosi su iniziative, disegni e proposte di legge regionale;

\*\*\*\* ha prefigurato la possibilità, per la Consulta, di poter e dover lasciare il segno della propria importanza nella vita istituzionale della Regione, e tanto non solo organizzando una conferenza stampa in Consiglio in cui al Presidente della Consulta essere data la possibilità di rappresentare i di questa propri funzionali compiti a servizio, diretto, degli Organi regionali, indiretto, della collettività, ma anche redigendo e pubblicando almeno il numero "zero" dei "Quaderni della Consulta" all'uopo chiedendo al Consiglio regionale di farsene carico;

\*\*\*\*\* **ha manifestato l'intenzione** di incontrare il Presidente del Consiglio regionale e chiedere di essere audito nella conferenza dei Capigruppo, e ciò proprio per poter conseguire il concreto realizzarsi di quanto sopra prefigurato.

**3. Summatim**, val bene dare con questa premessa conto che l'Organismo nel suo complesso (Organo collegiale e Struttura di supporto), nel corso del 2023 ha, di volta in volta (come più diffusamente si relazionerà nei capitoli, che, *infra*, qui in appresso seguiranno), con diligenza e tempestività fatto fronte *et, quatenus opus facere*, anche **risolto** quanto di problematico e difficoltoso paratosi innanzi alla possibilità di esercitare regolarmente le sue proprie funzioni, e tanto da poter, a consuntivo, oggi definire come più che significativi i risultati conseguiti nel corso dell'anno volgente al termine.

Fin d'ora la Consulta, come peraltro già verificatosi nel 2021 e nel 2022 in circostanza pari alla qui presente, sente di dover cogliere l'occasione datale dalla formalizzazione della qui corrente "Relazione annuale" per **espressamente riconoscere** alla ad essa **Struttura di supporto** (e, in particolare, al **Dott. Eugenio Aveta, n.q. di questa dirigente e Segretario dell'Organismo**, *quatenus opus* coadiuvato dal **Dott. Aldo Amabile**) di aver disimpegnato le funzioni di relativa sua propria competenza con **davvero sempre lodevoli diligenza, perizia e tempestività, nonché con costante e encomiabile abnegazione**.

Val bene che subito si puntualizzi che, per quanto concerne la Consulta, da quanto cennato nel paragrafo che precede, e in estremamente succinta sostanza, **ne è conseguito**:

- dato il non eccessivo numero delle avanzate richieste di pareri, anche nel corso del 2023 il non essersi potuto registrare come funzionalmente ordinario l'incedere delle preordinatamente presupposte attività procedurali e provvedimenti degli Organi, tutti, della Regione Campania, siccome causalmente a monte potenzialmente in grado di compulsare, effettivamente a valle e secondo il di volta in volta avvertito bisogno, la Consulta;
- ad esclusiva cagione di ontologicamente "esterne" (all'Organismo) circostanze impeditive, l'aver comunque potuto essa attendere al disbrigo dei suoi propri funzionali compiti, siccome ad essa assegnati dallo Statuto (art.57) e da dedicata legge regionale (l.r. 25/2018 e ss.mm.);



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- il comunque essersi riuscito a **celebrare nn.22 sedute collegiali** <sup>3</sup> (delle quali nn.21 in presenza e, *a fortiori*, cioè per cause esterne non imputabili né alla Componente pareristica dell'Organismo né alla Componente burocratico/amministrativa di supporto, l'unica restante in telematica audiovideoconferenza), all'esito delle quali s'è potuta registrare:
  - a) la redazione, l'approvazione e la tempestiva, rispettiva, trasmissione ai richiedenti di **nn.2** pareri;
  - b) la predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione ai competenti, presidenziali, Uffici regionali della programmatica relazione (prevista dall'art.8, comma 7, della l.r. n.25/2018 e ss.mm., nonché dall'art.15, punto 1, del Regolamento interno, definente il fabbisogno finanziario per il funzionamento ordinario delle proprie struttura e attività per l'anno 2024;
  - c) la predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione ai competenti, presidenziali, Uffici regionali della presente relazione annuale (relativa all'anno 2023) *ex art.8, comma 8, della legge regionale n.25/2018 e ss.mm. e ex art.6, comma 4 nonché ex art.15, punto 2, del Regolamento interno della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania*
  - d) la predisposizione e trasmissione di significativa corrispondenza del Presidente dell'Organismo, come ben noto non solo alle Presidenze di Giunta e Consiglio regionale;
- il pertanto di essa:
  - \* residuale rammarico rispetto ai suoi propri *desiderata*, unicamente con riguardo al solo dato numerico dei pareri che ha potuto rilasciare, atteso che alla ridotta quantità delle domande non altro può far seguito se non la ridotta quantità delle risposte;
  - \*\* serena soddisfazione per la consapevolezza di aver sempre ben operato in scienza, coscienza e diligenza con riguardo alla qualità della curata e licenziata attività pareristica e di mero riscontro, siccome nel corso dell'anno 2023 disimpegnata in modo comunque tempestivo e, come verificatosi per il passato, senza l'insorgenza di insoddisfazione di sorta alcuna da parte di chicchessia, anzi;
  - \*\*\* non aver (ancora) potuto registrare risolutivo riscontro rispetto a quanto formalmente e informalmente proposto per conseguirsi, come peraltro reiteratamente rilevato, adeguatamente convenevoli modifiche normative relative alle sue proprie funzionali prerogative; sul punto si ritornerà qui *infra*, segnatamente nel seguente Capitolo II.

---

<sup>3</sup> Le **verbalizzazioni** delle quali, integranti rispettivi **allegati**, *quatenus opus* d'utilità corredano la qui corrente relazione annuale.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### CAPITOLO II

Iniziative assunte dalla Consulta nell'anno 2023 per far fronte non solo agli imprevisti ma anche per il più utile disimpegno di quanto, a titolo di attività *extra-pareristica*, comunque previsto dalla legge regionale 25/2018 e ss.mm., istitutiva del medesimo Organismo.

1. Iniziative volte a far fronte o a conseguire potenziale risoluzione delle problematiche relative:
  - A) alla non ancora compiuta conoscenza dell'esistenza della funzione pareristica della Consulta da parte di tutti gli interlocutori dell'ordinamento istituzionale e burocratico-amministrativo regionale, locale e strumentale regionale; quindi:
    - Aa) circa l'indirizzo della Consulta di aprire un confronto, mediato dalla Presidenza del Consiglio regionale, con l'Ufficio di Presidenza e con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari;
    - Ab) circa l'iniziativa ideata dalla Consulta, e portata avanti dal proprio Presidente, di interessare la regionale A.N.C.I. al fine di conseguire opportuna conoscenza, da parte degli EE.LL., della possibilità di giovare della funzione pareristica della Consulta;
  - B) alla mancata attribuzione delle risorse finanziarie per l'anno 2023 siccome tempestivamente richieste nel settembre 2022 con apposita relazione annuale per il fabbisogno
2. Iniziative comunque pertinenti i compiti istituzionali della Consulta a beneficio della di questa propria visibilità, a conferma del di codesta proprio *status*, quale occasione di divulgazione del di essa proprio ruolo e anche quale aggiuntivo strumento presupposto al funzionale esame e approfondimento di tematiche in potenza integranti espressione di parere su richieste eventualmente oggetto di futura presentazione alla Consulta; quindi:
  - A) il di questa deliberato intendimento di formare una giuridica collana di tematiche pubblicazioni intitolata "*Quaderni della Consulta*"; problematiche oggetto di discussione e relative proposte;
  - B) il patrocinio morale dalla Consulta rilasciato a formativa attività seminariale sul ruolo dell'A.N.A.C. tenuta nell'ambito del Master di II Livello su "*Pubblica Amministrazione, Innovazione e Digitalizzazione*" siccome organizzata dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "*Luigi Vanvitelli*"
3. Circostanze nel 2023 indirettamente concorrenti nel sublimare le funzioni della Consulta, perché verificatesi di là da questa ma comunque refluenti a beneficio della di essa propria visibilità e a conferma dei di essa suoi propri *status* e alta funzione:
  - A) tesi di laurea magistrale su "*La Consulta di Garanzia Statutaria quale necessario Istituto di tutela dell'autogoverno regionale. L'esperienza della Consulta di Garanzia statutaria della Regione Campania*" redatta e discussa presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "*Luigi Vanvitelli*"
  - B) studio sugli "*Organi di garanzia regionali*" condotto dal Prof. Lino Panzeri dell' "*Università degli Studi dell'Insubria*"
4. Iniziativa di aggiornato approfondimento e di proposizione di emendamento legislativo alla L.R. Campania n.25/2018, istitutiva dell'Organismo, siccome misura "*risolutiva*" della possibilità di colmare il vuoto legislativo già evidenziato dalla Consulta con la nota di riscontro e consequenziale richiesta, allegata al verbale n. 8 del 23/4/2021 (prot. 0006450 del 5/5/2021; *id est*, l'opportunità di integrare le disposizioni normative di riferimento prevedendo espressamente la possibilità, per i soggetti legittimati, di richiedere pareri preventivi con riguardo a proposte di legge, così da ampliare utilmente le funzioni dell'Organismo; ciò al solo fine di rendere possibile costruttivo supporto al miglioramento della qualità della legislazione e dell'*agere* amministrativo della Regione Campania), al fine di scongiurare la ricorrenda eventualità di doverosa dichiarazione d'inammissibilità di richieste di parere su iniziative legislative; in estrema sintesi, relative questioni
5. Predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione della relazione programmatica della Consulta per l'anno 2024



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### 6. Predisposizione, approvazione e tempestiva trasmissione della relazione annuale della Consulta per l'anno 2023

**1.Aa)** La Consulta, preso atto della circostanza che alcun significativo riscontro (in termini di consequenzialmente a essa avanzate richieste di pareri) aveva conseguito la circolare nota informativa del 13.01.2022, prot. 632/u (cfr. l'Allegato 4 alla Relazione annuale relativa al 2022)<sup>4</sup>, nel corso dell'anno 2023 ha inteso intraprendere anche altra misura perché ne potesse derivare maggiore consapevolezza, da parte di qualsivoglia Organo istituzionale o burocratico/amministrativo regionale, circa l'esistenza di esso medesimo Organismo e della normata possibilità di fruire delle di esso funzioni di alta consulenza giuridica. Ebbene, la seguente misura dalla Consulta, ideata già nel corso del 2022 (cfr. verbale n. 23 del 20.12.2022, nonché Relazione annuale del 2022), è stata oggetto di discussione nel corso della **seduta** del **24.01.2023**, siccome progressivamente aggiornata per la verifica di fattibilità e di concreti esiti anche nel corso di successive sedute dell'Organismo.

Segnatamente, al fine di dar seguito a quanto esposto già in sede di discussione sulla Relazione annuale per il 2022, riguardante talune iniziative dalla Consulta reputate come potenzialmente vettrici della maggiore fruizione delle sue proprie normate funzioni da parte dei Soggetti pubblici legittimati (cfr. in verbale della **seduta** del **20.12.2022**), la Consulta, a partire dall'intendimento anche per l'anno 2023 ha *illico et immediate* deliberato, nel corso della propria **seduta** del **24.01.2023**, la proposizione di un congiunto incontro con il consiliare Ufficio di Presidenza e, per tramite di convocazione a cura di quest'ultimo, anche con i Presidenti/Capi dei Gruppi consiliari, e tanto per scopo divulgativo appunto della sopra detta normata possibilità di utilizzo della di essa medesima alta consulenza giuridica.

**Siffatto intendimento**, sebbene non solo in modo formale (mercé **nota prot. 4209/e** del **15.03.2023**<sup>5</sup> dal **Presidente Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito** trasmessa al Presidente del Consiglio regionale), ma anche per le vie brevi **nel corso dell'intero anno 2023** dal proprio Presidente reiteratamente palesato ai competenti e più rappresentativi consiliari Uffici (cfr. in verbale delle **sedute** del **20.03.2023**, del **23.05.2023**, del **06.06.2023**, del **26.06.2023**, del **17.07.2023**, del **31.07.2023** e del **25.09.2023**, **non ha purtroppo sortito concreti effetti**.

In sostanza, con tale plurimo e continuo sforzo "comunicativo" (esercitato in modo formale/scritto e anche informale/orale), questa Consulta, in specie per quanto più, e prima possibile, superare l'"impasse conoscitiva" ancora attanagliante i soggetti normativamente legittimati riguardo alla potenziale fruizione delle funzioni pareristiche di esso medesimo Organismo, ha tentato di anche utilitaristicamente conseguire concretamente realizzata la da esso richiesta chance di porsi in fisicamente audito fronte rispetto:

\* non solo ai **verticistici rappresentanti dei vari raggruppamenti titolari del potere legislativo regionale** siccome all'uopo convocati dall'Ufficio di Presidenza;

\*\* ma, congiuntamente con i Presidenti/Capi dei gruppi consiliari, anche ai **componenti** (tra costoro *in primis* con il Presidente del Consiglio regionale) **l'Ufficio di Presidenza**, la presenza di costoro ultimi immaginata come necessariamente e opportunamente indefettibile giacché integrante Contesto organizzatore in

---

<sup>4</sup> Curata dal suo proprio Presidente *p.t.*, su puntuale indirizzo in tal senso approvato nel corso della seduta del 10.01.2022, circolare siccome trasmessa alle Presidenze di Giunta e Consiglio, nonché ai consiliari Capi Gruppo e ai vertici dell'apparato burocratico regionale, nonché, ancora, a tutte le Amministrazioni pubbliche campane, non solo territoriali ma anche strumentali e *in house* regionali.

<sup>5</sup> Per vero, già in anni precedenti il Collegio aveva curato di manifestare il suo interesse all'attivazione di un confronto con i consiliari Capigruppo, preferibilmente mediato dal Presidente del Consiglio, al quale tale esigenza era stata in precedenza rappresentata con corrispondenza del Presidente del medesimo Organismo del 2021 e del 2022 (cfr. in rispettive relazioni annuali per il 2021 e per il 2022).



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

particolare del concertato pluriarticolato indirizzo relativo al procedimentalmente corretto funzionamento della regionale componente legislativa.

**1.Ab)** “Ineditamente”, nel corso dell’intero anno 2023 la Consulta ha anche ideato e confezionato l’indirizzo, poi in svariate circostanze di tempo e di luogo coltivato dal proprio Presidente, di interessare l’A.N.C.I. Campania, e tanto sempre al fine di conseguire opportuna conoscenza, da parte degli EE.LL., della possibilità di giovare della funzione pareristica della Consulta.

Più in particolare sul punto, l’intraprendere rapporto con la regionale A.N.C.I., per divulgare le funzioni della Consulta ed evidenziare l’opportunità che essa rappresenta in termini di servizio di alta consulenza giuridica in favore delle rappresentanze delle collettività

\* dalla Consulta s’è immaginato già nel corso della propria seduta del 24.01.2023;

\*\* dal Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d’Ippolito portato avanti e prospettato al vertice della regionale A.N.C.I. nel corso di varie occasioni (cfr. verbale della seduta del 26.06.2023, nonché quello della seduta del 17.07.2023)

**1.B)** La problematica concernente l’omessa attribuzione, nel corso anche del 2023 e in relazione a quest’annualità, delle risorse finanziarie dalla Consulta richieste nel settembre 2022 (con apposita relazione ex art.8, comma 7, della l.r. n.25/2018 e ss.mm., nonché ex art.15 del Regolamento interno dell’Organismo) relativa al tempestivamente presentato fabbisogno per l’ordinario funzionamento delle proprie struttura e attività è stata oggetto di esame, ovviamente oltre ad altro anche oggetto di discussione e deliberati, nel corso di ben 13 sedute di questo Organismo, segnatamente durante quelle del 24.01.2023, del 13.02.2023, del 07.03.2023, del 20.03.2023, del 05.04.2023, del 19.04.2023<sup>6</sup>, dell’08.05.2023, del 23.05.2023, del 06.06.2023<sup>7</sup>, del 17.07.2023<sup>8</sup>, del 31.07.2023, del 05.09.2023 e del 25.09.2023, quest’ultima impiegata anche nell’approvazione della annuale Relazione per il finanziario fabbisogno e per la programmazione della Consulta con riguardo all’anno 2024.

In estrema sintesi, all’esito di approfondite discussioni, la Consulta, in particolare a ufficio del di essa Presidente, con varie iniziative (formali e informali, a priori collegialmente, discusse, concordate e approvate nonché puntualmente in costante aggiornamento rendicontate sempre in contesto collegiale; cfr. le verbalizzazioni delle sopra richiamate sedute) poste in essere nel corso dell’intero 2023 è stata impegnata a determinare le pre-condizioni perché ad essa risultassero attribuite le risorse finanziarie finalizzate a concretizzare il fisiologicamente ordinario funzionamento delle proprie struttura e attività (anche di natura extra-pareristica, ma comunque di conferente vario genere e interesse; rinvio, sul punto, segnatamente cfr. sub paragrafo “4.” del qui corrente capitolo).

Tuttavia, malgrado sul punto più volte avviatesi, e coltivate, informali interlocuzioni in specie (ma non solo) con il consiliare Ufficio di Presidenza, non s’è potuto registrare alcunché di fattivo.

---

<sup>6</sup> All’esito della quale dal Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d’Ippolito è stata confezionata e, per tramite della Struttura di supporto, trasmessa nota prot n.7271/u del 27.04.2023 diretta all’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.

<sup>7</sup> All’esito della quale dal Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d’Ippolito è stata confezionata e, per tramite della Struttura di supporto, trasmessa nota prot n.11202/e del 28.06.2023 diretta al Presidente della consiliare Commissione Bilancio e Finanza.

<sup>8</sup> Nel corso della quale il Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d’Ippolito ha informato la Consulta che, proprio all’esito della sua propria nota prot n.11202/e del 28.06.2023 s’era verificata l’inserita previsione, nell’allegato all’atto di programmazione finanziaria discusso in Consiglio, delle risorse chieste dalla Consulta per la pubblicazione del “numero zero” della prefigurata collana “Quaderni della Consulta”.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Come ovvio, in mancanza della attribuzione alla Consulta delle affatto esorbitanti nel *quantum*, ma necessarie, risorse, nessuna delle attività *extra-pareteristiche* programmate come a realizzarsi nel corso del 2023 s'è potuta realizzare.

**2.A)** A ogni buon conto, **la Consulta, nel corso dell'anno 2023 ha assunto anche iniziative, comunque pertinenti i propri compiti istituzionali**, in potenza in grado di corredare, viepiù qualificandolo (anche in termini scientifico/giuridici) l'esercizio delle sue proprie alte funzioni consultive; e ciò non per conseguire meramente estetica e asfittica propria visibilità, bensì quale:

\* occasione di progressivamente rendicontata divulgazione scientifica siccome provocatoria base di approfondito confronto su particolari questioni anche comparativamente misurato e parametrato in relazione a altre esperienze caratterizzate da funzionale tipizzazione simile alla propria; in sostanza, uno strumento di dibattito scientifico sulla legislazione regionale e sulle istituzioni amministrative, aperta al contributo di giuristi, amministratori ed esponenti della politica.

\*\* ausiliare strumento utilmente presupposto a più articolato e specifico esame di questioni oggetto di eventuale, futura, presentazione innanzi a sé medesima.

**Da tale ratio operandi**, siccome, sulla scorta di quanto intenzionalmente già messo a punto nel corso del 2022<sup>9</sup> e, infine della seconda propria collegiale **seduta** del **24.01.2023** e approfondito dal Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito durante la **seduta** del **07.03.2023**, è quindi derivato l'intento del consultivo Collegio di realizzare una giuridica collana di tematiche<sup>10</sup> pubblicazioni intitolata "**Quaderni della Consulta**", eventualmente autoprodotta qualora non riscontrante copertura finanziaria regionale<sup>11</sup>.

In definitiva, nel corso dell'intero anno 2023 molteplici solleciti sono spiegati dal **Presidente d'Ippolito e siccome approdati**<sup>12</sup> nell'inserita previsione, nell'**allegato** all'atto di programmazione finanziaria discusso in Consiglio, di modiche risorse finanziarie (pari a € 1.000,00) chieste dalla Consulta per la pubblicazione del solo "**numero zero**" della prefigurata collana "**Quaderni della Consulta**".

Risultato, questo, da ritenere come favorevolmente significativo in specie perché sopravvenuto a presidenziale referaggio di segno del tutto contrario all'iniziativa in parola siccome al consultivo Collegio partecipato nel corso della **seduta** del **23.05.2023**. E, difatti, in tale occasione il **Presidente d'Ippolito**, previa sua propria presa d'atto dell'indisponibilità consiliare a appostare risorse finanziarie per la redazione e la pubblicazione dei numeri pilota dei giuridici *Quaderni*, siccome dalla Consulta chieste con la presentazione

---

<sup>9</sup> Benvero, tale intento scaturisce **dall'insistente volontà, dalla Consulta manifestata, in un primo tempo, già nel corso della propria seduta dell'08.02.2022 e su suggerimento dell'al tempo Vice-Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, di formare una collana di "Quaderni" tematici**, riguardanti problematiche oggetto di discussione e relative proposte. Pertanto, l'approfondimento sulla procedibilità di tale iniziativa è continuato, con la direzione dell'al tempo **Presidente Prof. Avv. Alfonso Furgiuele** nel corso della **seduta** che la Consulta ha tenuto il **07.03.2022** e, infine, anche in quella del **20.12.2022**.

<sup>10</sup> Tra le tematiche da trattarsi, a titolo di esempio qui si rappresenta quella emersa in collegiale trattazione da parte della Consulta nel corso della propria **seduta** del **31.07.2023**; e, benvero, in tale occasione «... *Il Presidente ringrazia poi i colleghi consultori per le attività di approfondimento sulle materie di interesse, in particolare su:*

- *pronuncia di accertamento della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, n. 125 del 13.04.2023: "Rendiconto 2022-XI Legislatura del Gruppo consiliare del Consiglio regionale della Campania "Italia Viva";*

- *pronuncia di accertamento della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, n. 124 del 13.04.2023: "Rendiconto 2022-XI Legislatura Gruppo consiliare del Consiglio regionale della Campania "Lega Campania"».*

<sup>11</sup> in specie nelle more che il Consiglio regionale disponesse circa il fabbisogno espresso con la annuale Relazione periodica sul fabbisogno relativo già all'anno 2022 (cfr. prot. 0012353/u del 27.09.2021).

<sup>12</sup> giusta sua propria nota prot n.11202/e del 28.06.2023 diretta al Presidente della consiliare Commissione Bilancio e Finanza.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

della Relazione per il proprio fabbisogno per l'anno 2023, aveva dovuto veicolare la presa d'atto, da parte del consultivo Collegio, che tale iniziativa, come del resto le altre, doveva perciò ritenersi sospesa *sine die*.

Sicché, all'indomani della sopra cennata inserita previsione delle dette risorse nell'allegato all'atto di programmazione finanziaria discusso in Consiglio, s'è potuta registrare, nelle **sedute** dell'Organismo del **30.10.2023**, del **15.11.2023** e del **28.11.2023** consequenzialmente più risoluta accelerazione organizzativa **finalizzata a:**

\* procedere comunque a redigere e pubblicare il "*numero zero*" dei *Quaderni* a cura della Consulta, e tanto considerato che il medesimo Organismo, come da puntuale previsione normativa (*id est*, l'art. 1, punto "2." della L.R. Campania n.25/2018), può ritenersi autonomo nella spendita del proprio nome;

\*\* selezionare, previo raccordo a cura dei componenti la Consulta, i contenuti e contributi da sviluppare in questa prima pubblicazione;

\*\*\* inserire in tale pubblicazione una sintesi dei primi cinque anni di attività della Consulta, all'uopo con appendice contenente tutti i propri pareri rilasciati a decorrere dal 2019 e fino al dicembre 2023 (con la Struttura di supporto delegata a raggrupparli in unico file in formato editabile);

\*\*\*\* conseguire la piena e immediata disponibilità, curare la raccolta del contributo per l'occasione assicurato da parte del Prof. Pasquale Stanzione sulla rilevanza degli Organismi di garanzia, **già Presidente della Consulta dal primo anno della di essa istituzione e fino all'estate del 2021, nonché, allo stato, Presidente della repubblicana Autorità garante per la Privacy**; sicché, a valle della conoscenza del documento redigendo dal **Presidente Prof. Stanzione**, a coordinarsi il Prof. Avv. Furgiuele e il Prof. Avv. D'Ippolito per la stesura dei rispettivi interventi<sup>13</sup>;

\*\*\*\*\* conseguire **pubblicato dalla casa editrice E.S.I.** (Edizioni Scientifiche Italiane) **il primo dei "Quaderni della Consulta"**, circostanza, questa, dal **Presidente d'Ippolito** esitata partecipata al consultivo Collegio come **confermata** nel corso della **seduta** dell'Organismo del **28.11.2023**.

**2.B)** Anche il **patrocinio morale** da rilasciarsi dalla Consulta in caso di oltremodo significativi eventi accademici e/o comunque nei casi caratterizzati da chiaro e alto profilo tecnico/scientifico dell'approfondimento di tematiche direttamente connesse alle materie oggetto dell'esercizio della sua propria funzione, è stato dal Collegio di questo Organismo di garanzia reputato meritevole di essere considerato adeguato vettore di circolarmente diffusa conoscenza dell'esistenza della di questo funzione di alta consulenza giuridica. Sicché, da tale ratio è scaturito, in tempi differenti e sempre **su proposta del Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito, il rilascio di patrocinio morale della Consulta con riguardo a due differenti eventi.**

**Il primo** dei quali, approvato nel corso della **seduta** del **31.07.2023** di questo Organismo, **ha riguardato una pubblicazione periodica sui diritti umani** la cui presentazione affidata a intervento non solo **dell'ex Presidente della Consulta, nonché attuale Presidente della repubblicana Autorità garante per la Privacy, il Prof. Avv. Pasquale Stanzione**, ma anche **del Garante dei detenuti, il Dott. Samuele Ciambriello.**

**Il secondo** dei quali, poi, approvato nel corso della **seduta** della Consulta del **28.11.2023**, **ha riguardato formativa attività seminariale sul ruolo dell'A.N.A.C. nell'ambito del Master di II Livello su "Pubblica Amministrazione, Innovazione e Digitalizzazione"** organizzata dal Dipartimento di Scienze Politiche

---

<sup>13</sup> La *ratio* è data dalla scelta, deliberata dal consultivo Collegio, di inserire nel primo numero dei *Quaderni*, il contributo di Coloro che hanno rivestito, nel corso dei primi cinque anni di esistenza della Consulta, la carica di Presidente di questo Organismo di alta consulenza giuridica; e tanto al fine di ottenere da Costoro, proprio perché sapienti e progressivi detentori del presidio della direzione della Consulta e, con essa, del punto di osservazione più privilegiato, la visuale maggiormente chiara circa le più rilevanti tematiche e problematiche, di qualsivoglia profilo, di volta in volta trattate e incontrate dal medesimo Organismo in parola.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli", dal Collegio è stata considerata, con favore e, quindi, approvata.

**3.A)** Nel 2023 si sono registrate circostanze, oltremodo significative, indirettamente concorrenti nel sublimare le funzioni della Consulta, siccome verificatesi di là da questa ma comunque refluenti a beneficio della di essa propria visibilità e a conferma dei di essa suoi propri status e alta funzione.

La prima di tali circostanze è data dalla tesi di laurea magistrale su "La Consulta di Garanzia Statutaria quale necessario Istituto di tutela dell'autogoverno regionale. L'esperienza della Consulta di Garanzia statutaria della Regione Campania" nella primavera del 2023 discussa presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli".

Della verifica di siffatta circostanza la Consulta è stata (anche tavolarmente) informata dal proprio Presidente Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito nel corso della seduta del 05.04.2023.

Sul punto v'è da dire che agevolmente apprezzabile è il testé riferito rilevante dato di approfondimento accademico, perché testimonia il come, il quanto, il dove, il perché e il da chi, nel corrente repubblicano contesto temporale, sia stata, e sia, avvertita la necessità di affermare che il corretto funzionamento, *secundum legem*, dello statuario autogoverno regionale, già previsto in Costituzione ma siccome solo dagli anni '70 ai giorni nostri<sup>14</sup> istituzionalmente e amministrativamente sedimentatosi come controtendente in modo pressoché assorbente rispetto alle precedenti spinte autarchiche e centralistiche, risulta bisognevole di essere garantito, oltre che dal sapiente e prudente esercizio delle funzioni appannaggio degli Organi titolari del potere legislativo, giudiziario e di vario controllo, nonché del potere esecutivo, anche da soggetto, appunto la Consulta di Garanzia Statutaria, siccome indirettamente promanante dal popolo amministrato e da questo normativamente previsto come dotato della necessaria autonomia.

E, dunque, la tesi in parola ha sviluppato tematica oltremodo attuale e il cui spessore analitico, giacché di grande interesse, può rinvenirsi già dallo scorrere in lettura il di essa *Indice*<sup>15</sup>, il cui contenuto milita a

---

<sup>14</sup> Caratterizzati, questi ultimi, finanche da spinte predicanti forme di autonomia regionale differenziata dai contorni non ancora ben chiari sul piano della ripartizione delle risorse pubbliche finalizzate a conferire la *risposta politico/amministrativa* dello Stato/apparato più consona alla *domanda* proveniente dalle variegature territoriali dello Stato/comunità secondo principi salvaguardanti le -pur riconosciute come fondamentali- prerogative regionali e locali in armonia con l'unità nazionale, l'uniformità e omogeneità della legislazione fondamentale e di principi, l'uguaglianza, l'equità e le pari opportunità da applicarsi e amministrarsi nei confronti di qualsivoglia cittadino italiano nel trattamento e nel godimento dei fondamentali diritti dell'uomo sanciti e tutelati anche sovranazionalmente.

<sup>15</sup> «**CAPITOLO I La natura giuridica della Consulta di garanzia statutaria**

§ 1. *L'attuazione dei diritti fondamentali della persona nella dinamica autonomistica del regionalismo italiano*

§ 2. *La nascita delle Consulte di garanzia statutaria quale portato storico dell'evoluzione del regionalismo italiano*

§ 3. *Inquadramento teorico della categoria "Consulta di garanzia statutaria: espansione del fenomeno e prassi regionale*

§ 4. *Le prospettive della dottrina in merito alla natura e alla qualificazione giuridica delle Consulte di garanzia statutaria*

§ 5. *La Consulta di garanzia statutaria regionale quale organo non necessario rispetto alla forma di Stato e al principio di rigidità costituzionale*

§ 5.1. *Le Consulte statutarie quali organi necessari per un'equilibrata forma di governo regionale*

**CAPITOLO II La natura giuridica della Consulta quale riflesso dello Statuto regionale come fonte legislativa primaria**

§ 1. *Le ricadute dello Statuto regionale sulla dimensione funzionale delle Consulte*

§ 2. *La disciplina regionale degli Organi di garanzia statutaria*





## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

dimostrare come siano assolutamente *viventi* le questioni che furono affrontate dal Collegio integrante la Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania all'atto del suo insediamento verificatosi nel febbraio dell'anno 2019, e siccome occupanti gli iniziali approfondimenti e discussioni <sup>16</sup>.

**3.B)** Ancora maggiore sublimazione, e insieme riconoscimento, del ruolo disimpegnato da questo Organismo lo si deduce dall'aver la Consulta appreso<sup>17</sup> di uno **studio sugli "Organi di garanzia regionali" condotto dal costituzionalista Prof. Lino Panzeri dell'"Università degli Studi dell'Insubria"**, circostanza, questa, che merita rimarcata annotazione giacché **dimostrativa dell'interesse che Aliunde ha riscontrato**, circa l'esperienza di tali Organi, quello della **Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania** e, con questa, la pareristica attività dalla medesima licenziata nei finora primi cinque anni del suo funzionamento.

**4.** In particolare nel corso dell'ancora corrente quinto anno del proprio funzionamento la Consulta ha inteso intrattenersi ad aggiornare approfondimento già da essa disimpegnato nel 2020 e nel 2021, in particolare, circa la (avvertita come opportuna) possibilità di colmare il vuoto legislativo in precedenza finanche evidenziato con nota dell'al tempo proprio Presidente, il **Prof. Avv. Alfonso Furgiuele** <sup>18</sup>. In estrema sintesi, così come già aveva disimpegnato nel corso delle proprie sedute del **17.05.2021**, del **28.06.2021** e del **26.05.2022**, nel corso del 2023 la Consulta è ritornata a esaminare la questione e, quindi, l'opportunità di

---

*§ 3. La "lacuna di costruzione" dell'articolo 123 della Costituzione*

### **CAPITOLO III Le decisioni della Consulta di garanzia statutaria**

*§ 1. La natura delle decisioni degli Organi di garanzia statutaria*

*§ 2. Gli effetti delle decisioni degli Organi di garanzia statutaria*

*§ 3. Tecniche utilizzate dalla Consulta di garanzia statutaria regionale e funzione mista di garanzia (consulenza e controllo)*

*§ 4. Problemi aperti in merito alla funzione di controllo*

### **CAPITOLO IV La funzione propulsiva delle Consulte di garanzia statutaria.**

*§ 1. Una prima conclusione in merito agli Organi di garanzia statutaria*

*§ 2. L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania; problematiche connesse all'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania».*

<sup>16</sup> Rinvenibili nella Relazione Annuale del 2019, segnatamente nel di essa "Capitolo II" e, quivi, in specie da pag. 33 a pag. 45.

<sup>17</sup> Dal proprio **Presidente Prof. Francesco Eriberto D'Ippolito** e nel corso della propria **seduta del 30.10.2023**, e tanto sulla scorta dell'informativo riscontro, che, con nota/mail prot. 17377 del 16.10.2023, il **Segretario dell'Organismo -- il Dott. Eugenio Aveta** -- aveva dato a richiesta in pari data dallo stesso Prof. Lino Panzeri inoltrata alla Segreteria della Consulta al fine di conoscere la di questa integrale produzione pareristica.

<sup>18</sup> Siccome confezionata e inoltrata all'esito della propria **seduta del 26.05.2022**; e, benvero, in siffatta occasione il Presidente aveva riferito al Collegio che era risultata essere di attuale interesse in Consiglio regionale la possibilità di investire la Consulta di ulteriori competenze in materia di alta consulenza giuridica. In particolare, l'attenzione era sembrata essere rivolta alla possibilità di appunto colmare il "vuoto legislativo" già evidenziato dalla Consulta con la nota di riscontro e consequenziale richiesta, allegata al verbale della propria **seduta del 23.04.2021** (cfr. prot. 0006450 del 05.05.2021). La Consulta aveva rammentato che in detta occasione, nel riscontrare una richiesta del Presidente della I Commissione Permanente - Affari Istituzionali, al fine di scongiurare l'ipotesi che essa medesima potesse trovarsi nella condizione di dovere dichiarare inammissibili richieste di parere su iniziative legislative, aveva convenuto che sarebbe stato opportuno integrare le disposizioni normative di riferimento, tanto di rango statutario che legislativo, prevedendo espressamente la possibilità, per i soggetti legittimati, di richiedere pareri anche con riguardo a proposte di legge, così da ampliare utilmente le funzioni dell'Organismo; ciò al solo fine di rendere possibile di contribuire al miglioramento della qualità della legislazione e dell'agire amministrativo della Regione Campania. La Consulta aveva in tale occasione preso atto di ciò, e tanto anche con rinnovata soddisfazione e grande interesse, atteso che una soluzione nel senso prospettato, essendo volta a fornire costruttivo supporto all'attività legislativa, era già stata da essa in precedenza auspicata e conseguentemente rappresentata ai destinatari della sopra mentovata nota del proprio Presidente.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

eccitare l'ormai "politicamente consapevole" sul punto legislatore regionale <sup>19</sup> a riconsiderare in apprezzamento le disposizioni normative, tanto di rango statutario che legislativo, in sostanza declinanti le funzioni proprie di essa medesima, all'uopo, e mercé intervento di edizione additiva della relativa normativa, con espressa previsione della possibilità, per i soggetti legittimati farlo, di richiedere alla Consulta, sulle proposte di legge, **pareri preventivi** rispetto **alla di esse formale presentazione**.

Benvero, la Consulta ha rilevato che il maggiore ampliamento delle proprie funzioni militerebbe:

- per traguardare l'utile scopo di supportare il legislatore con riguardo all'esclusivo versante tecnico/consultivo nella fase del *de iure condendo* e, quindi, per il miglioramento della qualità della legislazione e, in definitiva, dell'*agere* amministrativo della Regione Campania;
- per scongiurare il ripetersi dei casi (come quelli verificatisi sia nel 2020 che nel 2021) in cui si sono avanzate richieste di pareri da parte di Organi consiliari, che, seppur oltremodo interessanti, non hanno potuto essere formalmente riscontrate <sup>20</sup> giacché esulanti dalle funzionali prerogative di tale Organismo -- come da previsioni statutaria (art.57), legislativa (l.r. 25/2018, artt. 3, 4, 5, 6 e 7) e regolamentare interna (art.11), vettrici invece della possibilità, per quest'ultimo, di rilasciare conferente parere --; benvero, le richieste pervenute alla Consulta avevano riguardato casi per i quali il detto Organismo era stato ineditamente e impropriamente chiamato a rilasciare parere su bozze di regionali disposizioni normative non ancora oggetto di formale presentazione.

Sicché, avendo il proprio Presidente **Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito** informato la Consulta che, da occasionalmente recenti interlocuzioni con diversi esponenti del Consiglio, aveva avuto possibilità di riscontrare diffuso consenso nell'affermazione di un ampliamento **in chiave preventiva del ruolo consultivo di questo Organismo** a vantaggio della attività politica/legislativa, la Consulta, attesa la rilevanza della questione<sup>21</sup>, in particolare nella propria **seduta del 12.12.2023** ha dispiegato approfondito, aggiornato e tecnico/scientifico riesame dell'argomento in parola.

Tale approfondimento è approdato alla **redazione di emendamento legislativo appositamente corredato da relazione illustrativa**; sicché, sia della relazione illustrativa, che del testo, la Consulta cura qui di darne opportuno conto con **testuale referaggio**, avendo previamente approvato la **proposta del proprio Presidente d'Ippolito di inserire nella presente Relazione annuale appunto il detto approfondimento chiosante con il**

---

<sup>19</sup> Significativo segnale di tale già maturata "consapevolezza politica" del legislatore regionale, cioè *ex se* già sensibilmente pronto a cogliere l'opportunità di ampliare (per vieppiù giovarsene) le funzioni di questo Organismo, s'era già registrata con la proposta di legge regionale n.119 del 28.05.2021, potenzialmente introduttiva di misure volte ad assicurare la piena tutela del diritto all'ambiente, con modifica della legge regionale 28 maggio 2009 n. 6 (*id est* - rinnovato- Statuto della Regione Campania). In particolare, tale proposta ha previsto il potenziamento del ruolo della Consulta di Garanzia Statutaria, all'uopo prevedendo che questa potesse essere chiamata anche ad esprimere pareri di conformità delle leggi regionali ai principi ambientali (quindi, consapevolezza del legislatore del 2021 non ancora giunta a maturata determinazione con riguardo a preventivo scrutinio orizzontale e trasversale di legittimità delegato alla Consulta su qualsiasi disegno di legge), di talché ampliando la sfera dei soggetti legittimati a chiederne il parere tramite la possibilità di accesso diretto alla Consulta da parte (anche) delle associazioni ambientaliste riconosciute (elemento di novità, quindi, dato dal fatto che, per la prima volta, s'era prefigurato che soggetti legittimati a postulare alla Consulta il rilascio di pareri potessero essere anche qualificati soggetti appartenenti alla Comunità regionale e, quindi, soggetti non esclusivamente integranti gli Organi dell'Apparato regionale).

<sup>20</sup> A ogni buon conto, la Consulta, in ossequio ai principi di leale collaborazione e buon andamento dell'azione della P.A., con particolare interesse e funzionalmente responsabile slancio aveva comunque approfondito le fattispecie nonché aveva, con rispettiva opportunità e legittimità, licenziato non "pareri" ma meri, comunque tempestivi e utili, riscontri alle spiegate richieste.

<sup>21</sup> Perché anche in grado, dopo i primi cinque anni di funzionamento di questo Organismo, di rappresentare l'occasione data all'attualmente collegiale composizione del medesimo di offrire contributo al legislatore regionale siccome meditato e, soprattutto, **significativamente propositivo per il miglioramento della fruizione delle di esso garanti funzioni di alta consulenza giuridica**.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

reputato come oltremodo utile suggerimento al legislatore regionale del seguente emendamento da apportarsi alla L.R. n.25/2018:

« **Premesso che:**

**A.** la legge regionale 23 luglio 2018, n.25 («Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell'articolo 57 dello Statuto della Regione Campania»), all'art.3, rubricato «Compiti e funzioni», stabilisce:

«1. La Consulta esercita le funzioni assegnate dall'articolo 57 dello Statuto, dalla presente legge e dalle altre leggi regionali ed in particolare:

- a) esprime pareri sulla interpretazione dello Statuto regionale, delle leggi e degli atti amministrativi generali;
- b) esprime pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali;
- c) esprime pareri sulla conformità allo Statuto degli atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché degli schemi di accordo con gli Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato;
- d) delibera sull'ammissibilità dei referendum regionali;

2. I pareri di cui al comma 1 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».

**B.** l' Art. 4 della legge in parola, rubricato «Parere sull'interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali, quanto segue stabilisce:

«1. La Consulta esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi regionali e degli atti amministrativi generali su richiesta di qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania.

omissis»;

**C.** la stessa legge, all'art.5, rubricato «Parere di conformità», ulteriormente stabilisce:

«1. La richiesta di parere di conformità allo Statuto di cui all'articolo 3, comma 1, lettere b) e c), è presentata entro i termini seguenti:

- a) per le delibere legislative entro tre giorni dall'approvazione definitiva in Consiglio e prima della promulgazione;
- b) per le delibere regolamentari entro sette giorni feriali dall'adozione della delibera di Giunta di approvazione dello schema di regolamento ovvero entro i tre giorni feriali successivi allo scadere del termine di legge per l'approvazione del parere sullo schema del regolamento da parte del Consiglio regionale e comunque prima dell'emanazione;
- c) per le delibere relative agli atti preparatori con le quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione delle norme dell'Unione Europea, degli schemi di accordo con Stati esteri e degli schemi di intese con enti territoriali interni ad altro Stato, entro tre giorni dall'approvazione in Giunta regionale e prima della pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania;

2. La richiesta deve essere adeguatamente motivata su basi giuridiche e contenere l'indicazione puntuale:

- a) delle disposizioni ritenute contrarie allo Statuto;
- b) delle norme statutarie ritenute violate.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

3. La Consulta, verificata l'ammissibilità e la completezza della richiesta, esprime il parere, nella forma della delibera adottata a maggioranza dei presenti, entro i cinque giorni lavorativi successivi alla ricezione della richiesta e contestualmente lo trasmette al soggetto richiedente, dandone informazione agli altri titolari del potere di richiesta. Il parere è pubblicato sul sito internet istituzionale della Consulta ed è trasmesso contestualmente, in ogni caso, oltre che al richiedente, al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta regionale.

4. Nel caso in cui la Consulta si pronunci nel senso della non conformità allo Statuto:

a) per le delibere legislative, il Presidente del Consiglio dispone l'iscrizione del parere reso all'ordine del giorno della prima seduta di Consiglio regionale successiva alla deliberazione della Consulta al fine di valutare le opportune determinazioni. Il Consiglio, presa visione del parere, riesamina l'atto, secondo la procedura prevista per la tipologia di atto, con procedura d'urgenza e sulle sole parti oggetto del giudizio di conformità. Sono proponibili solo emendamenti connessi alle parti in discussione. La decisione finale del Consiglio non può essere sottoposta nuovamente al parere della Consulta;

b) per i restanti atti previsti, la Consulta trasmette il relativo parere alla Giunta per le conseguenti valutazioni e l'indicazione delle modifiche necessarie per valutare le cause di non conformità.

5. I termini di promulgazione delle leggi di cui all'articolo 55 dello Statuto ovvero di emanazione di regolamenti di cui all'articolo 56 dello Statuto sono sospesi nel caso di richiesta di parere di conformità. I termini riprendono a decorrere dalla data in cui la Consulta si pronuncia in ordine alla conformità, ovvero, dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio ai sensi del comma 4.

6. Il Consiglio o la Giunta, presa visione del parere, possono decidere di non adeguare l'atto ai rilievi della Consulta, in tutto o in parte. In tal caso, in fase di pubblicazione dell'atto, si dà notizia del parere reso e del mancato adeguamento»;

**D.** consapevolmente già avvertita è la possibilità di colmare un vuoto legislativo (peraltro in passato evidenziato con nota prot. 0006450 del 05.05.2021 del Presidente dell'Organismo in parola, allegata al verbale della sua propria seduta n. 8 del 23.04.2021, qual riscontro a una richiesta del Presidente della consiliare I Commissione Permanente - Affari Istituzionali), di talché di scongiurare l'ipotesi (come quelle verificatesi sia nel 2020 che nel 2021, in cui sono state avanzate richieste di pareri da parte di Organi consiliari, che, seppur oltremodo interessanti, non hanno potuto essere riscontrate<sup>22</sup> quanto meno in modo formale<sup>23</sup>) che la Consulta potesse trovarsi nella condizione di dovere dichiarare inammissibili richieste di parere su iniziative non rientranti nelle ipotesi di cui all'articolata previsione data dall'art.3, sub comma 1 lett. "a)", "b)" e "c)", della di essa istitutiva L.R. n.25/2018;

**E.** significativo segnale di tale avvertita consapevolezza del legislatore regionale s'è già registrata con la proposta di legge regionale n.119 del 28.05.2021, potenzialmente introduttiva di misure volte ad assicurare la piena tutela del diritto all'ambiente, con modifica della legge regionale 28 maggio 2009 n. 6 (id est - rinnovato- Statuto della Regione Campania). In particolare, tale proposta ha previsto il potenziamento del ruolo della Consulta di Garanzia Statutaria, all'uopo prevedendo che questa potesse essere chiamata anche ad esprimere pareri di conformità delle leggi regionali ai principi ambientali (quindi, consapevolezza del legislatore del 2021), di talché ampliando la sfera dei soggetti legittimati a chiederne il parere tramite la possibilità di accesso diretto alla Consulta da parte (anche) delle associazioni ambientaliste riconosciute

---

<sup>22</sup> Benvero, le richieste pervenute alla Consulta avevano riguardato casi per i quali il detto Organismo era stato ineditamente e impropriamente chiamato a rilasciare parere su bozze di regionali disposizioni normative non ancora oggetto di formale presentazione.

<sup>23</sup> La Consulta, però, in ossequio ai principi di leale collaborazione e buon andamento dell'azione della P.A., aveva comunque approfondito le fattispecie nonché aveva, con rispettiva opportunità e legittimità, licenziato non "pareri" ma meri, comunque tempestivi e utili, riscontri alle spiegate richieste.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

*(elemento di novità, quindi, dato dal fatto che, per la prima volta, s'era prefigurato che soggetti legittimati a postulare alla Consulta il rilascio di pareri potessero essere anche qualificati soggetti appartenenti alla Comunità regionale e, quindi, soggetti non esclusivamente integranti gli Organi dell'Apparato regionali;*

*F. opportuno è, dunque, additivamente integrare le disposizioni normative di riferimento, prevedendo espressamente la possibilità, per i soggetti legittimati che intendessero farne richiesta, con riguardo alle ipotesi previste dall'art.3, sub comma 1 lett. "a)", "b)" e "c)", della L.R. n.25/2018, di conseguire non vincolanti pareri preventivi rispetto alla fase propria della approvazione, in modo da ampliare l'esercizio delle funzioni dell'Organismo e così più utilmente di queste fruirne al solo fine di potenziare, allorquando ritenuto, il processo di formazione dell'agere legislativo (fase c.d. del de iure condendo) nonché amministrativo della Regione Campania;*

*G. a ogni buon conto, la razionalizzazione della giurisprudenza costituzionale sull'argomento ha progressivamente definito i limiti del quadro normativo regionale <sup>24</sup>.*

---

<sup>24</sup> Chiari, sul punto, gli arresti della Corte Costituzionale, a partire dalle sentenze n. 2/2004 nonché nn. 372/378 e 379 del 2004, per il tramite delle quali il repubblicano Giudice delle leggi ha provveduto ad operare dei distinguo fondamentali tra sistema delle fonti nazionali e sistema delle fonti regionali, e ciò nell'intento di riequilibrare i rapporti tra Stato e Regioni. L'analisi della Corte Costituzionale si dipana dapprima sulla tipologia di norme cui ricondurre lo Statuto, di talché fin da subito escludendone l'equiparazione alle Carte costituzionali (gli Statuti vengono definiti quali *fonti regionali a competenza riservata e specializzata*, di certo fonti primarie del sistema normativo regionale, come tali operanti in base al criterio di competenza rispetto al sistema normativo nazionale e con ridimensionamento delle aspettative autonomiste regionali). Nonostante gli approdi restrittivi della Corte Costituzionale e le non poche difficoltà tecniche, gli ordinamenti regionali hanno inteso costituire ugualmente Organi di garanzia della legittimità statutaria. In particolare, la Corte Costituzionale ha elaborato una serie di limiti dell'attività degli Organi di garanzia statutaria, nel tentativo di tutelare l'unità della giurisdizione, da un lato, e l'autonomia del Legislatore regionale rispetto agli Organi di garanzia, dall'altro. Nella già citata sentenza n.378 del 2004, la Corte costituzionale, pur riconoscendo lo spazio per successive valutazioni concrete, da effettuarsi caso per caso e in relazione alle leggi di attuazione, ha definito la di essi natura, quali Organi esclusivamente consultivi, così in senso assoluto sancendo proprio la conformità a Costituzione della previsione degli Organi di garanzia statutaria. La Consulta però, «*in ogni caso*», non ha rinunciato ad intervenire nel merito della natura degli Organi di garanzia statutaria laddove con la medesima pronuncia ha affermato che la di essi costituzionalità può essere concretamente presunta qualora si limitino a svolgere un'attività meramente consultiva, realizzando l'enunciazione di pareri che non vincolano l'organo deliberante se non in termini di riesame, senza obbligo di modifica dell'atto e senza la previsione di maggioranze rinforzate. Su istanza del ricorso presentato in via principale dal Governo avverso lo Statuto della Regione Abruzzo, con la sentenza n. 12 del 2006 il Giudice delle leggi è nuovamente intervenuto con riguardo agli organi di garanzia statutaria, dichiarando la legittimità costituzionale del regionale art. 79. In particolare, la Consulta si è pronunciata sulla conformità dell'obbligo di motivazione imposto al Consiglio, che, nell'esercizio delle sue proprie funzioni normative, intenda discostarsi o non tener conto del parere negativo emesso dall'Organo di garanzia statutaria. La Corte ha considerato, infatti, che l'obbligo di motivazione non costituisce di per sé un atto lesivo della potestà legislativa, che «*rimane intatta sia nella materia, sia nella estensione della sua capacità regolativa*». La motivazione, di per sé, rappresenterebbe un eventuale passaggio procedurale di tipo preventivo, pertanto costituzionalmente legittimo ai sensi dell'art. 123 Cost., essendo direttamente connessa al parere stesso e non all'atto legislativo. In via ulteriore, con la sentenza n. 200 del 2008, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Calabria n. 2 del 2007, (recante norme per l'istituzione e disciplina della Consulta Statutaria), sollevata dal Governo. La Consulta, con una pronuncia essenzialmente interpretativa, ha escluso che, dalla «*semplice previsione della possibilità di far risultare in modo ufficiale da parte dei componenti, i motivi del proprio consenso o dissenso rispetto alla deliberazione assunta*», non è possibile far derivare alcuna considerazione circa la natura giurisdizionale dell'organo deliberante. Pertanto, la Corte significativamente ha affermato che, innanzitutto, si tratta di un **Organo a carattere regionale e, di conseguenza, la disciplina delle modalità di esercizio di questa facoltà rientra nel potere di autoorganizzazione di cui la stessa Regione dispone ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.** Ma, poi, e in modo ancora più evidente, per quanto riguarda le censure sollevate in relazione agli artt. 7 e 8 della suddetta norma calabrese, la Consulta ha riconfermato la natura amministrativa degli Organi di garanzia statutaria, laddove ha indicato che le «*competenze della Consulta statutaria, per non invadere la sfera di*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

da tanto premesso **il seguente emendamento:**

*“(Ulteriori disposizioni di modifica normativa)*

*... omissis*

**“Al comma 2 dell’art.3 della legge regionale 23 luglio 2018, n.25 (Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia Statutaria ai sensi dell’articolo 57 dello Statuto della Regione Campania), dopo le parole “ in carica ” e prima del “. ” inserire le parole “ ; i pareri, di cui al comma 1 sub lett. a), b), c), possono essere richiesti, anche in via preventiva rispetto alla approvazione, 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; dal giorno successivo all’acusata ricezione della richiesta di parere preventivo rispetto all’approvazione, riguardante ciascuna delle ipotesi di cui al comma 1 sub lett. a), b), c) dell’art.3 della presente legge, la Consulta si esprime nel termine di sette giorni”.**

*... omissis».*

**5. L’articolo 8, comma 7, della legge regionale n.25/2018 e ss.mm., nonché l’art. 15 del Regolamento interno dell’Organismo prevede che, nei tre mesi precedenti alla predisposizione del bilancio del Consiglio regionale, cioè nei mesi di luglio, agosto e comunque entro il 30 settembre di ciascun anno, la Consulta predisponga una relazione sull’attività da svolgere per l’annualità successiva e definisca con l’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il proprio fabbisogno finanziario per il proprio funzionamento ordinario riguardante anche le attività connesse.**

In ossequio a tale previsione normativa, nel corso della seduta della Consulta tenutasi il 05.09.2023, il Presidente d’Ippolito ha proposto il Vice-Presidente Avv. Domenico Santonastaso quale redattore e relatore di tale relazione; di talché il Collegio ha unanimemente approvato la presidenziale proposta. Sicché, nel corso della successiva propria seduta, siccome tenutasi il 25.09.2023 (cfr. relativa verbalizzazione) la Consulta, a seguito di approfondita discussione sulla (previamente predisposta e illustrata al Collegio dal relatore Avv. Santonastaso) bozza della previsionale relazione sulla programmazione delle attività e sul fabbisogno interni di questo Organismo per il 2024, la ha unanimemente approvata<sup>25</sup>, ha stabilito che il

---

*attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità degli atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali».* Per cui, secondo il Giudice delle leggi, tre risultano essere gli aspetti essenziali che definiscono la natura degli Organi di garanzia statutaria, vale a dire l’intervento delle regionali Consulte **deve essere preventivo e non vincolante rispetto all’Organo deliberativo e, per quanto attiene alla tipologia di decisione prodotta dall’attività degli organi di garanzia statutaria, essa deve identificarsi esclusivamente con pareri di natura amministrativa e non con decisioni rilevanti sul piano giurisdizionale.**

<sup>25</sup> Il cui testo è il seguente:

**«RELAZIONE ALL’UFFICIO DI PRESIDENZA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA SUL FABBISOGNO FINANZIARIO PER IL FUNZIONAMENTO ORDINARIO DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE CAMPANIA PER L’ANNO 2024**

*(ex art. 8, comma 7, L.R. Campania n. 25/2018 e ss.mm.)*

### **Premessa**

*Ai sensi dell’art. 57 dello Statuto della regione Campania, il Consiglio Regionale, nella seduta del 23/7/2018 ha approvato e, in seguito, il Presidente della Giunta Regionale ha promulgato la L.R. n. 25/2018 (rubricata “Costituzione e funzionamento della Consulta di Garanzia Statutaria ai sensi dell’articolo 57 dello Statuto della Regione Campania”), per*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

tramite della quale è stata appunto costituita, con puntuale declinazione delle relative funzioni, la Consulta di Garanzia Statutaria, quale organo di alta consulenza giuridica e di garanzia, della Regione Campania.

Come ampiamente segnalato nel corso delle quattro Relazioni annuali sull'attività della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania rispettivamente per gli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, dapprima i forti ritardi accumulati nel primo anno di vita dell'Organismo (cagionati dall'oltremodo tardiva assegnazione delle unità di personale previste, problematica risoltasi dopo oltre un anno dal di esso insediamento), poi la non particolare cura per la risoluzione delle volta per volta pur partecipate necessità istituzionalmente programmatiche e di fabbisogno della Consulta (siccome registratasi nel corso del primo anno "COVID-19" 2020, peraltro contraddistinto dallo spirare del mandato della precedente rappresentanza consiliare e dal di essa rinnovo autunnale), infine l'accusato notevole ritardo (pari a ben oltre 18 mesi) nell'elezione e nomina del quinto componente di tale Organismo in sostituzione del Prof. Pasquale Stanzone (dimessosi nell'estate 2020 poco prima che si formasse la sua propria incompatibilità rispetto all'oltremodo prestigioso e elettivo incarico da lui poi ricoperto quale Presidente dell'Authority sulla Privacy), poi la dipartita del Prof. Avv. Antonio Palma, siccome inaspettatamente scomparso soltanto dopo pochi mesi dalla sua elezione e nomina a quinto componente della Consulta, hanno, per cause quindi esterne, rallentato la piena operatività del medesimo Organismo, che, tuttavia, è comunque riuscito ad adempiere a tutte le pervenute richieste di parere e, di queste, anche informalmente riscontrando finanche quelle inammissibili e/o improcedibili, e tanto in ossequio al principio della leale collaborazione istituzionale.

### **Il fabbisogno finanziario per il funzionamento ordinario della Consulta per l'anno 2024**

Dopo aver svolto un'ampia azione al servizio degli Organi della Regione Campania, oltre che studio su oltremodo rilevanti aspetti della legislazione regionale, si pone adesso la necessità di procedere, ex art. 8, comma 7, L.R. Campania n. 25/2018 e ss.mm., nonché a mente degli atti da ossequiarsi e tempestivamente predisporre in relazione all'adozione del bilancio del Consiglio Regionale, alla predisposizione del **Programma di attività 2024**, individuando puntualmente gli interventi e le finalità che la Consulta di Garanzia intende realizzare nel puntuale espletamento delle sue proprie funzioni istituzionali.

In particolar modo, a carico del bilancio del Consiglio Regionale, si appalesa necessario insistere nel senso di conseguire appostati oltre agli oneri per l'ordinario funzionamento della Consulta siccome di volta in volta (per ciascun anno) espressamente previsti dalla legge istitutiva (L.R. 25/2018) e poi anche con DPCR del 14.06.2019, n.18, cap. 6201, anche quelli relativi all'attività di informazione e sensibilizzazione di tutti gli Organi regionali (Comuni, Province, Aziende Sanitarie ecc.) circa le funzioni proprie della Consulta e sulla possibilità di rivolgere alla stessa richieste di pareri circa l'interpretazione e la corretta applicazione di normative e/o di particolari atti, che, in qualsiasi modo in contrasto, possano incrociare le previsioni dello Statuto della Regione Campania.

Si reputa che ciò debba e possa risultare realizzato sia per tramite di una **puntuale comunicazione istituzionale** (siccome già disimpegnata dalla Consulta), oggi strumento indispensabile per il buon funzionamento e la conoscibilità dell'azione svolta al servizio degli Organi regionali, sia attraverso la **predisposizione e la stampa di materiale divulgativo**.

Sotto questo profilo sarà opportuno **potenziare**, anche con particolare riguardo al profilo tecnologico e dell'informatizzazione, **l'ufficio e la Struttura di supporto della Consulta**.

Non di meno, l'azione che l'Organismo ha già programmaticamente intrapresa e che intende risulti più incisivamente e concretamente oggetto di approfondimenti e di confronti scientifici, anche a carattere nazionale, verterà su importanti, in specie per ontologicamente attuale interesse, tematiche giuridiche.

In particolare, ci si propone di organizzare una **serie di convegni su alcuni temi** che investono le competenze della Consulta di Garanzia Statutaria alla luce delle recenti riforme in itinere.

In primo luogo, si è prevista l'organizzazione di un **incontro a carattere seminariale sul Ruolo degli Organi di garanzia e autonomia regionale**, volto non solamente a far conoscere agli amministratori pubblici la funzione oggetto di disimpegno della Consulta, ma anche a tracciare un bilancio sullo stato dell'assetto normativo relativo alla Campania.

Altra importante attività, che ci si è proposti di porre in essere, è la **creazione di una collana di pubblicazioni denominata Quaderni della Consulta**, che avrà lo scopo di costituire uno strumento di dibattito scientifico sulla legislazione regionale e sulle Istituzioni amministrative, aperta al contributo di giuristi, amministratori ed esponenti della politica.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

documento fosse trasmesso all'Ufficio di Presidenza per il confronto previsto dalla legge istitutiva e ha convenuto sulla opportunità che il proprio Presidente potesse avere un incontro con il Presidente del Consiglio regionale per concordare quanto d'occorrenza veicolante concreto riscontro.

Per esaustività di referaggio sul punto, val bene che si evidenzi che **la Consulta, nel corso della propria seduta del 10.10.2023, è ritornata a discutere del proprio fabbisogno** non solo, *quatenus opusque* di residuale pratica rilevanza con riguardo, ormai, al solo ultimo trimestre del 2023, **ma, in specie per la messa a punto delle necessarie contromisure in grado di significativamente fronteggiare lo sfavorevole riflesso**

---

Si è poi prevista una **giornata di studio o sul tema della democrazia partecipativa** attraverso l'istituto del referendum, tema, questo, che pure ha già formato oggetto di valutazione da parte della Consulta in sede pareristica, o, in alternativa, una **giornata di approfondimento, nonché, in modalità Tavola rotonda, di confronto, con la campana rappresentanza "tecnica" presente nell'ambito del ristretto "Comitato LEP", sulle relazioni di tale comitato di saggi siccome poste a base delle attività preparatorie alla discussione parlamentare sul "ddl Calderoli" riguardante la c.d. autonomia differenziata.**

Nondimeno di fondamentale utilità sarà la **pubblicazione degli atti dei lavori e dei convegni svolti**, non solo affinché non si perda la memoria delle importanti iniziative realizzate, ma anche perché queste pubblicazioni potranno essere utilizzate quale strumento di supporto d'informazione e conoscenza nei campi dell'amministrazione e del diritto.

A breve, si procederà ad **ospitare presso l'ufficio della Consulta una serie di studenti magistrali degli atenei della Campania, che svolgeranno uno stage**, partecipando, sotto la guida del Dirigente-Segretario, alla formazione dell'iter istruttorio riguardanti le pratiche sottoposte all'ufficio.

Anche sotto questo profilo il potenziamento informatico e tecnico al servizio della Struttura di supporto, oltre che la presenza di un'adeguata (anche telematica) biblioteca tematica, si prefigura quanto mai urgente e utile.

Alla luce di quanto premesso, fermo restando che, nel corso della realizzazione del programma proposto, potranno emergere elementi o modifiche, anche normative, in potenza comportanti l'esigenza di porre mano ad alcune variazioni, si riassumono sinteticamente nel seguente prospetto le attività che s'intendono realizzare, ed il costo presuntivo per ognuna di esse.

Attività	euro
Editing e pubblicazione di brochure informativa su attività della Consulta e possibilità di consulenza offerta agli amministratori pubblici della Regione Campania	3.000
Seminario di studi sul Ruolo degli organi di garanzia e autonomia regionale	5.000
Pubblicazione dei primi due numeri dei Quaderni della Consulta	2.000
Convegno Democrazia partecipativa e istituto del Referendum oppure Convegno/Tavola rotonda sulle relazioni del "Comitato LEP" preparatorie alla discussione parlamentare sul "ddl Calderoli" riguardante la c.d. "autonomia differenziata"	5.000
Tavola rotonda con amministratori degli Enti locali regionali sulle funzioni della Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania	3.000
Acquisto libri, pubblicazioni e riviste per il funzionamento della struttura	7.000
Pubblicazione atti dei convegni organizzati	10.000
<b>Totale</b>	<b>35.000».</b>





## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

putativamente ricadente anche sulla propria programmazione relativa al 2024 dall'eventuale non tempestivo (cioè entro e non oltre il 31.12.2023) superamento di quanto di critico vissuto nel corso dell'intero anno 2023.

**6. La Consulta, in particolare durante il quarto e ultimo trimestre del c.a. ha curato di progressivamente effettuare dinamica e puntuale ricognizione del complessivo novero delle attività da essa disimpegnate e perfezionate in siffatta frazione temporale.**

Di talché la Consulta <sup>26</sup> è riuscita, anche con tempestività, a predisporre, approvare e trasmettere pure la presente Relazione annuale, la lettura della quale potrà offrire uno spaccato del vissuto di un Organismo collegiale di livello regionale, che, quandanche di affatto risalente costituzione, quindi non ancora approdato a condizioni di pieno rège, ha comunque dimostrato di riuscire egregiamente a fronteggiare qualsivoglia tipo di impedimento straordinario paratosi innanzi all'ordinario suo proprio funzionale esercizio, *ex se* non già semplice, poiché volta per volta chiamato a misurarsi con lo stratificato logistico e legal/giuridico tecnicismo burocratico/amministrativo, siccome integrato non solo da normativamente tipizzate molteplici fasi endoprocedimentali e da altrettanto positivizzati in modo differente plurimi atti provvedimental/deliberativi, ma anche da imprevedibili variabili, anche di profilo riconducibile ad aspetti prettamente umani, fisiologicamente appartenenti a comunque sana dialettica scaturente dall'indirizzo politico fondato sulla sovrana volontà popolare. **Il percorso, che ha condotto la Consulta ad approvare la presente, articolata, relazione annuale, ha preso inizio con la seduta della Consulta del 28.11.2022**, allorquando il **Presidente Prof. Avv. D'Ippolito**, dopo aver rammentato che, come da proprio Regolamento, la Consulta entro l'anno è tenuta a presentare una relazione sulle attività svolte, valutate le tempistiche, ha proposto di individuare una data entro la quale far la bozza di essa approdare alla discussione del Collegio consultivo. Dopo ampia discussione, la Consulta:

- **ha individuato la data del 22.12.2022** <sup>27</sup> come giorno in cui tenere seduta per esaminare la bozza della Relazione e, condizioni permettendo, per questa approvare;
- ha valutato opportuno iniziare, con l'ausilio della Struttura di supporto, a raccogliere il materiale e a individuare il relatore; dopo ampia discussione, considerata l'esperienza e atteso l'apprezzamento ricevuto per il disimpegno di pari attività per e negli anni pregressi, richiesta e manifestata la sua disponibilità, la Consulta ha deliberato di incaricare **l'Avv. Domenico Santonastaso** quale Relatore sulle di essa attività apprestate e licenziate nel corso dell'anno 2023.

**Ulteriore tappa del detto percorso** per la formazione della Relazione annuale per l'anno 2023 è stata **traguardata dalla Consulta appunto nel corso della propria seduta del 12.12.2023**, allorquando il **Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito** ha informalmente chiesto al **Segretario Dott. Eugenio Aveta** se il materiale necessario alla redazione della Relazione annuale fosse stato reso disponibile in formato digitale al Relatore. Il Segretario ha informalmente confermato la trasmissione via mail il giorno **30.11.2023** della documentazione al Relatore Avv. Santonastaso, che, a propria volta, ha informalmente confermato questa circostanza. Sicché, la Consulta avendo informalmente non solo di tanto preso atto ma anche manifestato apprezzamento per il lavoro svolto dalla Struttura di supporto:

- il Presidente ha chiesto al Relatore se, in ragione della documentazione recapitatagli, ritenesse di poter risultare confermata la data del 22.12.2022 per la discussione della bozza di Relazione annuale;

---

<sup>26</sup> Che, ricorre il caso di rammentare, è **Organismo** (non Organo), **quindi funzionante solo con il possesso di rilevanti requisiti e con l'ossequio di particolari condizioni** (perché, *ex lege*, è prefissato come funzionante solo nella di esso **pluriarticolata funzionale composizione** data da una **componente collegiale/consultiva**, *id est* la **Consulta**, da cui il medesimo Organismo prende il nome, e da una **componente burocratica/amministrativa** (la **Struttura di supporto**, con il Dirigente della quale, che non può mancare alle sedute della Consulta nelle vesti di Segretario verbalizzante).

<sup>27</sup> Poi fissata per il 20.12.2022 per consentire la presenza in seduta di tutti i componenti.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- il Relatore incaricato ha confermato di contare di perfezionare la bozza di Relazione annuale in anticipo rispetto alla data concordata per la successiva seduta della Consulta, onde, una volta prontamente trasmessala ai componenti il Collegio, conseguirne di essa tempestivo scrutinio a propria volta vettore di consapevole e proficua trattazione e, eventualmente, di essa approvazione già il 22.12.2023.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

### CAPITOLO III

#### LE ATTIVITÀ DI ALTA CONSULENZA GIURIDICA DELLA CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA DELLA REGIONE CAMPANIA NELL'ANNO 2023.

#### I DUE RILEVANTI PARERI DELLA CONSULTA A RISCONTRO DI RISPETTIVE, AMMISSIBILI, RICHIESTE

1. **Sommario inquadramento tematico e temporale dell'attività di alta consulenza giuridica disimpegnata dalla Consulta di Garanzia Statutaria dagli inizi dell'anno 2023 e fino a tutto il 22.12.2022.**
2. **Circa la prima richiesta di parere e circa il relativo riscontro approvato e rilasciato in data 10.01.2023 dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**
3. **Circa la seconda richiesta di parere e circa il relativo riscontro approvato e rilasciato in data 08.05.2023 dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania**

1. Nel corso dell'anno 2023 sono stati approvati, in tutto, **due rilevanti pareri** dalla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania e, segnatamente:

a) **Il primo, relativo a richiesta ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, con prot. n. 84 del 19.12.2022 avanzata a cura e firma del Presidente del consiliare Gruppo *Legga Campania*, il Consigliere regionale Prof. Severino Nappi, presentata con tavolare allegazione e riguardante il tema relativo alle c.d. *spese di comunicazione dell'attività istituzionale* destinate a ciascun Consigliere regionale, cioè relativo alla corretta interpretazione del disposto statutario di cui all'art. 40, c. 4 (L.R. n. 6 del 28/09/2009; di seguito: Statuto) nella parte in cui stabilisce che "il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica".** All'atto della proposizione del quesito oggetto di approfondimento, il richiedente il parere della Consulta ha avuto modo di sostenere che, in base a tale disposizione normativa, non si dovessero ricomprendere le risorse destinate ai singoli consiglieri per la comunicazione dell'attività istituzionale, trattandosi di indennità funzionale attribuita non in ragione degli interessi del singolo Consigliere quanto, invece, a quelli della collettività, in modo che potesse quest'ultima conoscere i contenuti dell'attività istituzionale e politica posta in essere dai propri rappresentanti;

b) **il secondo, relativo a richiesta di parere trasmessa dal Capogruppo del consiliare Gruppo *Misto*, il Consigliere regionale Avv. Corrado Matera, a firma della Consigliera regionale Prof.ssa Maria Muscarà, siccome dalla Consulta il 19.04.2023 acquisita agli atti con prot. 6775, richiamante il precedente parere a inizio 2023 rilasciato da questo Organismo e ancora riguardante la disciplina e il trattamento delle c.d. *spese di comunicazione dell'attività istituzionale* destinate a ciascun Consigliere regionale, che, in sostanza, ha dato la possibilità alla Consulta di meglio approfondire e definire la questione anche sulla scorta di documentazione offertale in conoscenza solo (comunque previa istruttoria istanza) con questa seconda richiesta e siccome, dunque, da essa non conosciuta all'atto del rilascio del parere n.1/2023.**

Orbene, per il rilascio dei due rilevanti pareri relativi a tali avanzate richieste la Consulta ha impiegato,

- per l'informale reperimento della conferente documentazione (anche di quella eventualmente non posta a corredo delle richieste),
- per disposta e perfezionata audizione di soggetto di là dai richiedenti, ma comunque legittimato,
- per lo studio curato volta per volta dal nominato relatore,
- per la discussione dei profili e degli aspetti giuridici rispettivamente posti alla necessaria, approfondita, indagine della Consulta da parte del relatore,



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- per il recepimento, da parte del medesimo relatore, della *summa* dell'indirizzo giuridico formatosi all'esito di collegiale/i discussione/i per l'iniziale stesura della bozza di parere,
- per il di volta in volta rispettivo esame di tale bozza,
- infine, e al netto del sempre verificatosi ulteriore necessario intervento emendativo (in modifica e/o integrazione) dell'ultima ora, per la collegiale lettura ed approvazione del parere richiesto,

**le collegiali sedute del 10.01.2023, del 19.04.2023 e del 08.05.2023** appunto utilizzate per la istruzione, trattazione e approvazione relative agli esitati riscontri, siccome rispettivi con riguardo alle due avanzate richieste di parere.

**2.** Con riguardo alla **prima richiesta di parere, già generalizzata nel precedente paragrafo del qui corrente capitolo**, v'è subito da dire che essa si è *illico et immediate* manifestata di rilevante interesse, per cui dal **Presidente p.t. Prof. Avv. Alfonso Furgiuele**

\* subito individuati il **Relatore, nella persona del Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito** e il **Correlatore, nella persona del Prof. Avv. Antonio Palma**,

\*\* nonché proposto che la richiesta fosse sottoposta ad un esame preliminare già all'atto della ricezione (e tanto al fine di organizzare senza indugio le attività istruttorie),

\*\*\* infine, quale giorno della propria successiva seduta indicando quella del 10.01.2023 *atta*, anche alla luce delle istruttorie integrazioni documentali, a poter approdare a discutere il merito del parere,

la Consulta ha concordato e ha proceduto ad un primo esame della questione, riservandosi per l'espressione del parere all'esito dei necessari approfondimenti siccome tempestivamente condotti anche **per tramite di istruttoria** richiesta (*id est* quella spiegata con nota prot. 22249 del 23.12.2022) di documentazione integrativa (conseguita poi conosciuta la mattina del 10.01.2023) rispetto a quella *ab initio* inoltrata.

**Il Relatore Prof. Avv. d'Ippolito e il Correlatore prof. Avv. Palma** hanno subito apprestato la bozza di parere, che, così, sulla scorta della conoscenza anche della documentazione da ultimo recapitata alla Consulta, ha potuto essere opportunamente emendata nelle necessitate parti, indi discussa collegialmente *et illico et immediate* anche approvata da questo Organismo nel corso della propria **seduta** tenutasi nel pomeriggio del **10.01.2023**.

Si opera rinvio alla qui sottostante annotazione per poter offrire riscontro del come la Consulta abbia inteso regolare al riguardo la materia dedotta alla sua cognizione <sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> «Riferimento: richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, a cura e firma della Presidente del Gruppo Consiliare Lega Campania (di séguito, per brevità, Gruppo Lega), l'on. Severino Nappi, prot. n. 84 del 19/12/2022.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta, la Consulta esprime il seguente

### **PARERE**

A1) In via preliminare, circa la materia integrante la richiesta di parere.

La richiesta de qua, che abbiasi per integralmente ripetuta e trascritta, si compone della nota di trasmissione, recante il numero di protocollo (84 del 19/12/2022) e la sottoscrizione dell'on. Severino Nappi, nella qualità di Presidente del Gruppo Consiliare Lega Campania.

A2) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere.

Preliminarmente si osserva che la richiesta pervenuta è senz'altro ricevibile per i motivi da questa Consulta già ampiamente esposti nei precedenti pareri n. 1/2019, n. 2/2019 e n. 3/2019, ai quali integralmente si rinvia, con riguardo



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari.

Nel merito, si osserva che l'ammissibilità della richiesta medesima si evince agevolmente dal disposto dall'art. 57, comma 2, dello Statuto regionale, poi richiamato nell'art. 4, c. 1, L.R. 25/2018, il quale, nella sua parte iniziale, dispone che «La Consulta di garanzia statutaria esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania».

Circa ancora la ricevibilità della richiesta proposta è solo il caso di precisare che essa ha meramente natura ermeneutica del testo statutario, non connessa a provvedimenti attualmente all'esame dell'aula o di altri organi regionali. Tuttavia, anche su questi aspetti la Consulta ha già dichiarato la propria competenza a pronunciarsi con il parere n. 1/2022.

Appare in ogni caso del tutto accettabile l'argomento relativo alla perdurante attualità del quesito, atteso che lo stesso è destinato a riproporsi nel tempo, al fine di eliminare ogni possibile futura incertezza interpretativa.

A3) Considerato che, a seguito di richiesta n. 22249 del 23/12/2022 di integrazione documentale a fini istruttori e successivo sollecito, con mail del 10/1/2023 gli Uffici del Consiglio regionale hanno trasmesso alla Consulta documentazione di cui si è preso atto e che - dopo attenta lettura, alla luce di istruttoria e discussione - appare non del tutto conforme a una corretta interpretazione dell'art. 28, comma 1, e dell'art. 40 dello Statuto regionale per le motivazioni di seguito esplicitate.

A4) Quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere.

Il quesito proposto attiene al tema relativo alla corretta interpretazione del disposto statutario di cui all'art. 40, c. 4 (L.R. n. 6 del 28/09/2009; di seguito: Statuto) nella parte in cui stabilisce che "il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica". Sostiene il richiedente che in tale disposizione normativa non si debbano ricomprendere le risorse destinate ai singoli consiglieri per la comunicazione dell'attività istituzionale, trattandosi di indennità funzionale attribuita non in ragione degli interessi del singolo Consigliere quanto, invece, a quelli della collettività, in modo che possa conoscere i contenuti dell'attività istituzionale e politica posta in essere dai propri rappresentanti.

B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta

### CONSIDERA

quanto segue in relazione alla richiesta formulata.

Attraverso il quesito, in buona sostanza, si sostiene la tesi che nell'ipotesi di passaggio ad altro gruppo consiliare, il Consigliere abbia diritto a mantenere i benefici economici correlati all'espletamento della propria funzione in relazione all'interesse pubblico di conoscenza dell'attività svolta (comunicazione).

Ciò appare condivisibile alla luce della corretta interpretazione dello Statuto regionale e dello status attribuito ai consiglieri.

Il richiamato art. 40, c. 4 dello Statuto regionale della Campania nel disporre che "Il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica", ha quale suo obbiettivo quello di un contenimento al problema della cd. 'mobilità degli eletti', venendo a stabilire un vincolo di intrasferibilità dei benefici economici attribuiti al Consigliere regionale ovvero al Gruppo consiliare in funzione dell'appartenenza del singolo Consigliere laddove, nel corso del mandato, lo stesso scelga di aderire ad un diverso Gruppo consiliare.

Questa norma deve però essere letta in stretta connessione con l'art. 28, c. 2 dello Statuto, laddove si precisa che l'acquisizione dello status di Consigliere avviene all'atto della conclusione delle procedure di proclamazione, e ne indica la condizione attraverso la descrizione delle prerogative: esercizio delle "funzioni senza vincolo di mandato" (comma 1) e insindacabilità funzionale rispetto alle opinioni e ai voti espressi (comma 6). La norma statutaria, che richiama sostanzialmente le prerogative costituzionali (Cost. 67 e 122, IV comma) poste a tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (C. Cost. sent. n. 69/1985).

La regola del divieto di mandato imperativo, prevista dall'art. 67 Cost. per gli eletti al Parlamento, è applicabile anche ai consiglieri regionali, in ragione della loro valenza rappresentativa rispetto alla comunità regionale di riferimento, come espressamente richiamato dall'art. 4 della legge n. 165/2004, che pone questo principio tra quelli fondamentali nella



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

**3. Circa la seconda richiesta di parere, già generalizzata nel primo paragrafo del qui corrente capitolo, v'è da dire che essa è stata immediatamente soppesata dal Presidente Prof. Avv. Francesco Eriberto d'Ippolito**

*disciplina del sistema elettorale regionale, al quale le Regioni sono tenute a conformarsi nell'esercizio della loro potestà legislativa ex art. 122 Cost., I comma.*

*Sulla scorta del dettato normativo, l'art. 28, I comma, dello Statuto regionale, ha disciplinato lo status dei consiglieri regionali, che "rappresentano l'intera Regione ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", al fine di tutelarne l'indipendenza nei confronti dei partiti nelle cui liste sono stati eletti e del Gruppo consiliare a cui hanno aderito. Quindi il Consigliere regionale non può indirizzare lo svolgimento del proprio mandato a favore di questi ultimi, ma, al contrario, è libero e indipendente nell'esercizio delle sue funzioni.*

*Per quanto attiene alla natura dei "benefici economici" cui fa riferimento l'art. 40, c. 4 dello Statuto, si deve qui ricordare che l'ordinamento regionale prevede le seguenti provvidenze a diverso titolo attribuite ai consiglieri:*

- a) indennità di carica (attribuita individualmente);*
- b) rimborso spese per l'esercizio del mandato (attribuita individualmente);*
- c) indennità di funzione (attribuita ai consiglieri che svolgano determinate funzioni in Consiglio o in Giunta);*
- d) struttura di diretta collaborazione;*
- e) rimborso spese documentate di trasporto per missioni istituzionali;*
- f) indennità di fine mandato;*
- g) contributo funzionamento gruppo consiliare (corrisposto nella misura fissa di euro 810 mensili al gruppo cui il Consigliere aderisce);*
- h) contributo spese personale gruppo consiliare, corrisposto in maniera fissa al gruppo cui il Consigliere aderisce.*

*Orbene già con nota prot. SETSG 2013.1037/p la Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale si è pronunciata su alcuni quesiti riguardanti l'applicazione dell'art. 40 dello Statuto, finendo con il considerare le provvidenze dalla lettera a) alla lettera f) quali strettamente individuali, "erogate al singolo Consigliere o a garanzia della sua possibilità di svolgere il mandato senza vincoli, come garantiscono la Costituzione e lo Statuto, ovvero in funzione di specifici incarichi e responsabilità attribuiti dal Consiglio, che devono quindi essere mantenute finché l'incarico attribuito dal Consiglio permanga". Anche la provvidenza di cui alla lettera h) deve essere considerata finalizzata a consentire al Consigliere il supporto dei collaboratori del gruppo, in quanto "svolge quindi funzione in tutto analoga a quelle delle lettere a) - f), perché volta a consentire l'esercizio pieno ed efficiente delle funzioni del Consigliere".*

*A parere di questa Consulta la norma statutaria può essere interpretata con esclusivo riferimento alle risorse economiche (budget del gruppo) attribuite al gruppo consiliare per le spese di funzionamento dello stesso, ed in ragione dell'appartenenza ad esso del singolo Consigliere. Ciò in quanto tra le varie provvidenze spettanti ai consiglieri regionali a vario titolo, per benefici economici vanno intesi unicamente quelli che esso riceve in quanto appartenente a quel gruppo e per il gruppo, ovvero il solo contributo spese funzionamento gruppo (lettera g). In tale categoria non possono ovviamente essere ricompresi i fondi spettanti al Consigliere per la comunicazione, che invece sono destinati allo stesso in ragione dello status acquisito (art. 28, comma 1, Statuto).*

*La Consulta di Garanzia Regionale della Campania, nel rispondere alla richiesta di parere avanzata, ritiene pienamente legittima una interpretazione dell'art. 40 dello Statuto non in contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo posto a garanzia del libero esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva e quindi a tutela dell'indipendenza del Consigliere regionale, nella quale certamente deve essere ricompresa la comunicazione alla collettività della propria attività politica ed istituzionale, tanto più importante proprio alla luce del fatto che il Consigliere abbia, nel corso del proprio mandato, cambiato gruppo consiliare di appartenenza.*

*È dunque legittimo che al Consigliere permanga la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri.*

*La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere».*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

e dal di questa Collegio come di oltremodo rilevante importanza, e tanto in particolare perché occasione offerta alla Consulta di precisazione di profili che essa non aveva avuto possibilità di trattare in occasione del rilascio del precedente proprio parere n.1/2023 approvato nel corso della seduta del 10.01.2023.

Benvero, dal preliminare esame della spiegata richiesta di parere, disimpegnato nel corso della seduta della Consulta del 19.04.2023 (cioè, nel medesimo giorno in cui la richiesta è risultata trasmessa a questo Organismo e da questo medesimo accusata in recapito), è esitato evidenziato che:

\* essa richiesta aveva operato richiamo del precedente parere rilasciato dalla Consulta (cfr. prot. 600 del 12.01.2023);

\*\* con la nota a firma della richiedente parere, la Consigliera regionale **Prof.ssa Maria Muscarà**, erano stati citati atti che, contrariamente ad altri in precedenza alla Consulta trasmessi il 10.01.2023, **non** erano stati invece posti nella disponibilità della Consulta, sebbene questo stesso Organismo avesse fatto a tempo debito istruttoria richiesta (spiegata con nota prot. 22249 del 23.12.2022) finalizzata a conseguire qualsivoglia utile documento relativo alla richiesta di parere avanzata dal Capogruppo del consiliare Gruppo della *Lega Campania*, siccome perfezionatasi a valle con l'approvazione del parere n.1/2023;

\*\*\* mercé la medesima nota a firma della richiedente parere, l'**on. Prof.ssa Maria Muscarà**, erano stati soltanto richiamati atti appunto già non conosciuti dalla Consulta, ma, quindi, neanche in tale occasione inoltrati con la richiesta della sopra detta Consigliera regionale siccome avanzata dal Consigliere regionale Avv. Corrado Matera nella qualità di Capogruppo del consiliare Gruppo *Misto*.

Sicché, **ancora nella seduta del 19.04.2023, la Consulta** ha proceduto, quindi, a una rapida consultazione delle reciproche disponibilità per deliberare il **Relatore** e, dopo confronto, il Collegio, su proposta del Presidente, **ha deliberato di incaricare** per il disimpegno di tale funzione l'**Avv. Domenico Santonastaso** che, nell'accettare, ha chiesto di ricevere appena possibile la documentazione integrativa per le finalità istruttorie.

Ne è conseguita la **segretariale nota prot. 6819/e del 20.04.2023** (di richiesta di copia dell'integrale documentazione citata nella richiesta di parere avanzata il 19.04.2023), siccome a mezzo mail trasmessa al Consigliere regionale Avv. Corrado Matera nella sopra già cennata qualità.

Ottenuta e approfondita la documentazione istruttorie richiesta, il Relatore Avv. Santonastaso ha potuto così curare la stesura della bozza di parere.

Più analiticamente, **per approdare alla approvazione del parere richiesto la Consulta s'è riunita il 19.04.2023 e l'08.05.2023.**

Nel corso della **seduta del 08.05.2023 la Consulta**, dopo ampia discussione sviluppatasi sulla base della richiesta, della documentazione posta a corredo di essa, nonché della bozza di parere messa a disposizione dal Relatore Avv. Santonastaso, **la Consulta ha deliberato l'approvazione del parere** (secondo la ritrascritta testuale forma e sostanza di cui alla qui sottostante annotazione <sup>29</sup>).

---

<sup>29</sup> «Riferimento: richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, a cura e firma dell'On. Maria Muscarà, prot. n. 060 del 18.04.2023.

Con riguardo alla sopra riferita richiesta la Consulta esprime il seguente

### **PARERE**

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

La richiesta de qua:



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- *integra materia concernente richiesta di attribuzione di fondi destinati alla comunicazione (nel caso, segnatamente sia per l'anno 2023 che per l'anno 2022) a favore di consiliare Gruppo di approdo nel caso di migrazione presso di esso da parte di consigliere regionale inizialmente appartenente ad altro Gruppo;*
- *si fonda sul rilievo dell'istante che «Dalla lettura del dettato normativo regionale e costituzionale, risulta granitica la legittimità del permanere, in capo al singolo Consigliere, la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri»;*
- *si compone della nota di trasmissione, recante il prot. n.33 del 19.04.2023 e la sottoscrizione dell'On. Avv. Corrado Matera, n.q. di Capogruppo del consiliare Gruppo Misto, nonché, appunto, della richiesta, recante prot. n.060 del 18.04.2023, a cura e firma dell'On. Maria Muscarà, n.q. di componente dello stesso Gruppo Misto.*

*In via preliminare, per più analitica ricognizione al riguardo v'è da dire che:*

- *l'On. Maria Muscarà ha premesso di aver inoltrato a mezzo p.e.c. sua propria nota (recante prot. n.36 del 20.03.2023 e prot. gen. n. 4452 del 21.03.2023) al Segretario Generale del Consiglio Regionale, alla D.G. Attività Legislativa, alla Dirigenza della U.D. dell'Assemblea ed alla Dirigenza della U.D. Gestione degli Uffici di Diretta Collaborazione e Supporto ed Assistenza ai Gruppi Consiliari e Status dei Consiglieri, siccome finalizzata a conseguire, appunto, attribuzione di fondi destinati alla comunicazione;*
- *siffatta richiesta ha rinvenuto riscontro di rigetto da parte del Dott. Enrico Gallipoli, n.q. di Dirigente ad interim della Direzione Generale Risorse Umane Finanziarie e Strumentali UD Gestione degli uffici di Diretta Collaborazione e Supporto, Assistenza ai Gruppi Consiliari e Status dei Consiglieri, e tanto mercé sua propria nota, prot. 0004888/i del 27.03.2023 (per conoscenza indirizzata anche ai consiliari Segretario Generale e D.G. Attività Legislativa nonché alla Dirigenza della U.D. Assemblea);*
- *la motivazione del dirigenziale rigetto opposto alla sopra mentovata richiesta dell'On. Maria Muscarà ha dato conto:*
  - i) che la Giunta per il Regolamento consiliare, nelle sedute del 17 e del 23.10.2013, ai sensi dell'art. 16 (n.d.r.: rectius, trattasi, invece, dell'art. 12, come qui di séguito si dirà) del Regolamento del Consiglio, aveva espresso un'interpretazione/applicazione dell'art. 40 dello Statuto e delle norme connesse del Regolamento Consiliare in materia di Gruppi consiliari, che il relativo documento, recante prot. n.1024/P del 06.11.2013, dal Segretario Generale dell'epoca era stato inviato ai competenti Uffici, con prescrizione, per questi stessi, del vincolo applicativo derivante dalla cennata interpretazione e che tale vincolo tuttora andava ritenuto sussistente in mancanza di successivi documenti interpretativi in materia;*
  - ii) (tra l'altro, della da lui reputata) esatta individuazione, nel detto documento, dei «benefici economici e di status» di cui all'art. 40, comma 4, dello Statuto Regionale, in cui le spese di comunicazione non sono ricomprese, e tanto per l'introduzione (a seguito dell'entrata in vigore del c.d. "decreto Monti" -- decreto-legge n.174/2012, conv. in legge n. 213/2012, poi recepita dalla Regione Campania con sua propria legge regionale n.38/2012) del «contributo spese funzionamento Gruppo consiliare», corrisposto in misura fissa al Gruppo cui il consigliere aderisce, ai sensi dell'art.3 della legge regionale n.6/1972, come sostituito dall'art.6 della detta legge regionale n.38/2012;*
  - iii) della voce relativa al contributo in parola essere elencata, nel documento de quo, alla lett. g) e che, dal questo scorrere in lettura, evincersi che «(...) appare corretto interpretare la norma statutaria nel senso che, quando ricorrono le condizioni di cui all'art. 40, quarto comma dello Statuto, il Gruppo non riceve la sola provvidenza di cui alla lettera g)»;*
  - iv) che, in base a quanto previsto al paragrafo 7 del documento di interpretazione (recante rubrica «Applicazione della penalizzazione dell'art. 40, comma 4, dello Statuto, ai consiglieri che passano da un gruppo politico ad altro gruppo politico ovvero volontariamente al gruppo misto nel corso della legislatura»), tali condizioni ricorrono allorché si verifichi il «caso di consiglieri che lasciano il Gruppo politico cui erano originariamente iscritti e transitano ad altro Gruppo politico già esistente ovvero volontariamente al Gruppo misto»;*
  - v) che, per la circostanza data dalla nota protocollo n. 458 del 11.01.2022, con cui era stato reso noto al consiliare D.G. Risorse Umane, Finanziarie e Strumentali che la consigliera Maria Muscarà (con nota del 4 gennaio 2022 prot. n. 001, acquisita al protocollo generale il successivo 05.01.2022) aveva comunicato che dal 1° gennaio 2022 aveva lasciato il Gruppo consiliare "Movimento 5 Stelle" per aderire al Gruppo consiliare "Misto", ne era conseguito, appunto, il rigetto della richiesta in parola;*





## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

- *l'On. Muscarà ha poi evidenziato che, su richiesta, prot. n.84 del 19.12.2022, dell'On. Severino Nappi, n.q. di Presidente del consiliare Gruppo "Lega Campania" e concernente analoga questione, la Consulta aveva rilasciato parere (prot. n.600 del 12.01.2023) secondo il quale la norma di cui all'art. 40 dello Statuto Regionale «può essere interpretata con esclusivo riferimento alle risorse economiche (budget del gruppo) attribuite al gruppo consiliare per le spese di funzionamento dello stesso, ed in ragione dell'appartenenza ad esso del singolo Consigliere. Ciò in quanto tra le varie provvidenze spettanti ai consiglieri regionali a vario titolo, per benefici economici vanno intesi unicamente quelli che esso riceve in quanto appartenente a quel gruppo e per il gruppo, ovvero il solo contributo spese funzionamento gruppo (lettera g). In tale categoria non possono ovviamente essere ricompresi i fondi spettanti al Consigliere per la comunicazione, che invece sono destinati allo stesso in ragione dello status acquisito (art. 28, comma 1, Statuto). La Consulta di Garanzia Regionale della Campania, nel rispondere alla richiesta di parere avanzata, ritiene pienamente legittima una interpretazione dell'art. 40 dello Statuto non in contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo posto a garanzia del libero esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva e quindi a tutela dell'indipendenza del Consigliere regionale, nella quale certamente deve essere ricompresa la comunicazione alla collettività della propria attività politica ed istituzionale, tanto più importante proprio alla luce del fatto che il Consigliere abbia, nel corso del proprio mandato, cambiato gruppo consiliare di appartenenza. È dunque legittimo che al Consigliere permanga la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri». Inoltre, «nel riscontro del Dott. Gallipoli, nella predetta qualità, non c'è alcun riferimento a tale parere dalla Consulta rilasciato ben prima della richiesta del 20.03.2023 dell'on. Muscarà; anzi, il Dirigente in questione:*
- *ha dimostrato di manifestare avviso del tutto contrastante rispetto al detto parere;*
- *tanto stranamente, e imperscrutabilmente, però, ha corredato il suo proprio riscontro di rigetto della richiesta dell'on. Muscarà proprio con la copia del parere della Consulta prot.n.600 del 12.01.2023, quasi a voler significare un indirizzo da questa espresso a conforto del rigetto; cosa che palesemente non è dato proprio dedurre»;*
- *l'On. Muscarà, pertanto, s'è risolta a chiedere alla Consulta, pel funzionale tramite del capo del "Gruppo Misto", «... di voler, per quanto ancora d'occorrenza necessitasse, esprimere parere circa la conformità, o meno, non solo ai principi dell'ordinamento giuridico da essa esposti nel riportato suo proprio parere (e, in tale caso, a titolo integrativo), ma anche in conferenza di quanto per giuridica conformità, o meno, rispetto al quadro normativo, di cui essa medesima Consulta è tutelante garante, risultasse reputato chiarire in relazione alla sopra descritta dirigenziale nota prot. 0004888/i del 27/03/2023 (e in tale caso con significazione eventualmente anche novativa rispetto al parere già espresso), che, ad avviso della richiedente, è contraddistinta da evidenti criticità».*

B) Ancora in via preliminare, circa la ricevibilità e l'ammissibilità della richiesta di parere.

*In via sempre preliminare, va osservato che la richiesta è senz'altro ricevibile per i motivi tutti da questa Consulta già ampiamente esposti nei precedenti propri pareri n. 1/2019, n. 2/2019 e n. 3/2019, ai quali integralmente si rinvia, con riguardo sia alle modalità di presentazione della richiesta stessa, sia all'ormai definitivamente acclarata natura di organi dell'Amministrazione regionale dei Gruppi consiliari.*

*Nel merito, si osserva che l'ammissibilità della richiesta medesima s'evince agevolmente da quanto disposto dall'art. 57, comma 2, dello Statuto regionale, poi richiamato nell'art. 4, comma 1, della L.R. 25/2018 e ss.mm., il quale, nella sua parte iniziale, dispone che «La Consulta di garanzia statutaria esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania».*

*Ancora circa la ricevibilità della avanzata richiesta è solo il caso di precisare che essa, così come quella, precedente, qui sopra già evocata, dell'On. Severino Nappi, ha natura meramente ermeneutica del testo statutario, non connessa a provvedimenti attualmente all'esame dell'aula o di altri organi regionali. Tuttavia, anche su questi aspetti la Consulta ha già dichiarato la propria competenza a pronunciarsi con il parere n. 1/2022.*

*Nel precedente parere rilasciato ad istanza dell'On. Nappi, la scrivente Consulta osservava che «Appare in ogni caso del tutto accettabile l'argomento relativo alla perdurante attualità del quesito, atteso che lo stesso è destinato a riproporsi nel tempo, al fine di eliminare ogni possibile futura incertezza interpretativa». Ciò ovviamente vale anche per il caso che qui occupa.*



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

C) In via ulteriormente preliminare, sintetico quadro fattuale, normativo e giurisprudenziale circa le questioni oggetto della richiesta del presente parere, che in tale sede la Consulta illustra anche sulla scorta di testuale ritrascrizione di significativi passi del proprio parere prot.n.600 del 12.01.2023.

C1) Utile è il rammentare che, per la redazione del parere rilasciato a séguito della richiesta dell'On. Nappi, la Consulta: con propria nota prot. n.22249 del 23.12.2022, seguita da successiva e-mail di sollecito del 10.01.2023, ebbe a richiedere agli Uffici del Consiglio Regionale istruttoria integrazione documentale;

una volta appresa e oggetto di attento scrutinio e approfondita discussione la documentazione fattale pervenire, ha avuto modo di poter approdare alla conclusione che essa «... appare non del tutto conforme a una corretta interpretazione dell'art. 28, comma 1, e dell'art. 40 dello Statuto regionale per le motivazioni di seguito esplicitate».

In via ulteriormente preliminare, val bene ora ritrascrivere parte del parere prot. n.600 del 12.01.2023 dalla Consulta espresso sulla medesima materia, e tanto giacché costituente ricognitiva premessa fattuale, normativa e giurisprudenziale del qui corrente parere, che, per quanto inedito rispetto al precedente, intende di quest'ultimo rivestire anche integrativa significazione.

«... Il quesito proposto attiene al tema relativo alla corretta interpretazione del disposto statutario di cui all'art. 40, c. 4 (L.R. n. 6 del 28/09/2009; di seguito: Statuto) nella parte in cui stabilisce che "il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica". Sostiene il richiedente che in tale disposizione normativa non si debbano ricomprendere le risorse destinate ai singoli consiglieri per la comunicazione dell'attività istituzionale, trattandosi di indennità funzionale attribuita non in ragione degli interessi del singolo Consigliere quanto, invece, a quelli della collettività, in modo che possa conoscere i contenuti dell'attività istituzionale e politica posta in essere dai propri rappresentanti.

B) Tanto necessariamente in via preliminare premesso e precisato, la Consulta

### CONSIDERA

quanto segue in relazione alla richiesta formulata.

Attraverso il quesito, in buona sostanza, si sostiene la tesi che nell'ipotesi di passaggio ad altro gruppo consiliare, il Consigliere abbia diritto a mantenere i benefici economici correlati all'espletamento della propria funzione in relazione all'interesse pubblico di conoscenza dell'attività svolta (comunicazione).

Ciò appare condivisibile alla luce della corretta interpretazione dello Statuto regionale e dello status attribuito ai consiglieri.

Il richiamato art. 40, c. 4 dello Statuto regionale della Campania nel disporre che "Il Consigliere regionale che nel corso del mandato cambia gruppo di appartenenza non porta, al nuovo gruppo al quale si è iscritto, i benefici economici e di status connessi alla carica", ha quale suo obbiettivo quello di un contenimento al problema della cd. 'mobilità degli eletti', venendo a stabilire un vincolo di intrasferibilità dei benefici economici attribuiti al Consigliere regionale ovvero al Gruppo consiliare in funzione dell'appartenenza del singolo Consigliere laddove, nel corso del mandato, lo stesso scelga di aderire ad un diverso Gruppo consiliare.

Questa norma deve però essere letta in stretta connessione con l'art. 28, c. 2 dello Statuto, laddove si precisa che l'acquisizione dello status di Consigliere avviene all'atto della conclusione delle procedure di proclamazione, e ne indica la condizione attraverso la descrizione delle prerogative: esercizio delle "funzioni senza vincolo di mandato" (comma 1) e insindacabilità funzionale rispetto alle opinioni e ai voti espressi (comma 6). La norma statutaria, che richiama sostanzialmente le prerogative costituzionali (Cost. 67 e 122, IV comma) poste a tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica (C. Cost. sent. n. 69/1985).

La regola del divieto di mandato imperativo, prevista dall'art. 67 Cost. per gli eletti al Parlamento, è applicabile anche ai consiglieri regionali, in ragione della loro valenza rappresentativa rispetto alla comunità regionale di riferimento, come espressamente richiamato dall'art. 4 della legge n. 165/2004, che pone questo principio tra quelli fondamentali nella disciplina del sistema elettorale regionale, al quale le Regioni sono tenute a conformarsi nell'esercizio della loro potestà legislativa ex art. 122 Cost., I comma.

Sulla scorta del dettato normativo, l'art. 28, I comma, dello Statuto regionale, ha disciplinato lo status dei consiglieri regionali, che "rappresentano l'intera Regione ed esercitano le loro funzioni senza vincolo di mandato", al fine di tutelarne l'indipendenza nei confronti dei partiti nelle cui liste sono stati eletti e del Gruppo consiliare a cui hanno aderito.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Quindi il Consigliere regionale non può indirizzare lo svolgimento del proprio mandato a favore di questi ultimi, ma, al contrario, è libero e indipendente nell'esercizio delle sue funzioni.

Per quanto attiene alla natura dei "benefici economici" cui fa riferimento l'art. 40, c. 4 dello Statuto, si deve qui ricordare che l'ordinamento regionale prevede le seguenti provvidenze a diverso titolo attribuite ai consiglieri:

- a) indennità di carica (attribuita individualmente);
- b) rimborso spese per l'esercizio del mandato (attribuita individualmente);
- c) indennità di funzione (attribuita ai consiglieri che svolgano determinate funzioni in Consiglio o in Giunta);
- d) struttura di diretta collaborazione;
- e) rimborso spese documentate di trasporto per missioni istituzionali;
- f) indennità di fine mandato;
- g) contributo funzionamento gruppo consiliare (corrisposto nella misura fissa di euro 810 mensili al gruppo cui il Consigliere aderisce);
- h) contributo spese personale gruppo consiliare, corrisposto in maniera fissa al gruppo cui il Consigliere aderisce.

Orbene già con nota prot. SETSG 2013.1037/p la Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale si è pronunciata su alcuni quesiti riguardanti l'applicazione dell'art. 40 dello Statuto, finendo con il considerare le provvidenze dalla lettera a) alla lettera f) quali strettamente individuali, "erogate al singolo Consigliere o a garanzia della sua possibilità di svolgere il mandato senza vincoli, come garantiscono la Costituzione e lo Statuto, ovvero in funzione di specifici incarichi e responsabilità attribuiti dal Consiglio, che devono quindi essere mantenute finché l'incarico attribuito dal Consiglio permanga". Anche la provvidenza di cui alla lettera h) deve essere considerata finalizzata a consentire al Consigliere il supporto dei collaboratori del gruppo, in quanto "svolge quindi funzione in tutto analoga a quelle delle lettere a) – f), perché volta a consentire l'esercizio pieno ed efficiente delle funzioni del Consigliere".

A parere di questa Consulta la norma statutaria può essere interpretata con esclusivo riferimento alle risorse economiche (budget del gruppo) attribuite al gruppo consiliare per le spese di funzionamento dello stesso, ed in ragione dell'appartenenza ad esso del singolo Consigliere. Ciò in quanto tra le varie provvidenze spettanti ai consiglieri regionali a vario titolo, per benefici economici vanno intesi unicamente quelli che esso riceve in quanto appartenente a quel gruppo e per il gruppo, ovvero il solo contributo spese funzionamento gruppo (lettera g). In tale categoria non possono ovviamente essere ricompresi i fondi spettanti al Consigliere per la comunicazione, che invece sono destinati allo stesso in ragione dello status acquisito (art. 28, comma 1, Statuto).

La Consulta di Garanzia Regionale della Campania, nel rispondere alla richiesta di parere avanzata, ritiene pienamente legittima una interpretazione dell'art. 40 dello Statuto non in contrasto con il principio del divieto di mandato imperativo posto a garanzia del libero esercizio delle funzioni connesse alla carica elettiva e quindi a tutela dell'indipendenza del Consigliere regionale, nella quale certamente deve essere ricompresa la comunicazione alla collettività della propria attività politica ed istituzionale, tanto più importante proprio alla luce del fatto che il Consigliere abbia, nel corso del proprio mandato, cambiato gruppo consiliare di appartenenza.

È dunque legittimo che al Consigliere permanga la disponibilità dei fondi concernenti la comunicazione. Ciò anche in considerazione di una interpretazione costituzionalmente orientata dello Statuto regionale che, anche per il futuro, possa porsi a garanzia delle funzioni e dei diritti dei consiglieri».

C2) Orbene, siffatto preliminare inquadramento si reputa oggi integrarlo con il richiamo a quanto per qui d'occorrenza derivante dal precipitato tecnico/applicativo dato dalla Circolare, prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014, siccome a tempo debito curata dal Capo Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale della Campania (di cui copia qui in allegato), nonché da quanto pure di utile occorrenza scaturente dall'arresto giurisprudenziale offerto dalla (tra altre, coeve, anche dello stesso tenore) sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello (di cui copia qui in allegato), nonché, infine, da quatenus opus utilmente e espressamente previsto al riguardo non solo dal Regolamento per l'attività di comunicazione e di informazione dei Gruppi Consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.245/2004, ma anche dal Fondo di "Funzionamento Gruppi Consiliari", di cui alla legge regionale n. 6/1972 e ss.mm. (tra queste in particolare la legge regionale 05.08.2016, n.6).

D) A tanto, che finora è stato preliminarmente rappresentato, la Consulta, anche sulla scorta dei collegiali attento scrutinio e approfondita discussione dedicati sulla di recente conosciuta (giacché ulteriore rispetto a quella caratterizzante il tavolare corredo della richiesta di parere dell'On. Severino Nappi appunto già riscontrata con il parere



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

prot. n.600 del 12.01.2023) documentazione, siccome posta a corredo della richiesta di parere (che è segnatamente quella richiamata sub qui ante scritto paragrafo "A1.") che qui si riscontra, reputa aggiungere quanto segue.

D1) Come visto, l'art. 4, comma 1, della L.R. Campania n.25/2018 e ss.mm. nella sua parte iniziale dispone che «La Consulta di garanzia statutaria esprime parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania»; e tanto sulla scorta dell'art. 57, comma 2 (secondo periodo), dello Statuto regionale, che testualmente recita: «Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgersi 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 Giunta per il Regolamento interno del campano Consiglio Regionale (prevista non dall'art. 16 dello stesso Regolamento, che disciplina, invece, la decadenza dalla carica di Consigliere Regionale, e che nulla, quindi, ha a che vedere con la questione di cui qui trattasi), a differenza della scrivente Consulta, non ha alcuna competenza ad esprimere pareri, e dunque tanto meno interpretazioni, men che meno vincolanti, in ordine alle disposizioni statutarie e/o legislative regionali, atteso che la sua propria specifica competenza, a termini dell'art. 12, comma 2, (e non dell'art. 16) del Regolamento del Consiglio, è circoscritta alle decisioni «sulle questioni interpretative del Regolamento stesso», e soltanto su quelle; a ben guardare, trattasi, questa, di funzione neanche decisionale, bensì meramente consultiva, atteso che le decisioni nella detta materia («questioni interpretative del Regolamento») spettano al Presidente del Consiglio Regionale, che, secondo quanto espressamente disposto dall'art. 7, comma 2, lett. a) (ultimo periodo), del Regolamento medesimo, «decide sulle questioni interpretative del Regolamento, sentita la Giunta per il Regolamento interno». E difatti (in ordine all'attività delle Commissioni consiliari), il successivo art. 40, comma 5 (secondo periodo), testualmente dispone che «Quando sorge dissenso sull'interpretazione del Regolamento,» [e di questo soltanto; n.d.r.] «il Presidente della Commissione è tenuto a informare il Presidente del Consiglio che adotta le proprie determinazioni, sentita, se lo ritiene necessario, la Giunta per il regolamento». L'art. 92, comma 2, lett. e), infine dispone che «La Regione promuove la periodica manutenzione dell'ordinamento normativo regionale per quanto attiene a: (...) e) interpretazioni autentiche di disposizioni regionali».

D2) Ben si sa che l'interpretazione c.d. "autentica" di una norma giuridica è quella compiuta dallo stesso legislatore che ha emanato la norma stessa (cuius est condere eius est interpretari), il cui intervento si rende necessario allorché quella stessa norma appaia suscettibile di varie e talvolta contrastanti interpretazioni. In siffatte ipotesi il legislatore interviene con legge (appunto detta "di interpretazione autentica"), ovvero con atto ad essa equiparato, a chiarire e a precisare l'esatto significato (e lo scaturente precipitato tecnico applicativo scaturente da esso) della disposizione normativa. Ne discende, quindi, che, per quanto qui interessa, la nota interpretativa della Giunta per il Regolamento recante prot. n. 1024/P del 06.11.2013 – contrariamente a quanto asserito (finanche «con prescrizione») dalla stessa Giunta, non ha alcuna valenza vincolante nei confronti di alcun Ufficio della Regione, atteso che:

essa non integra, né può in alcun modo integrare, un atto di interpretazione autentica dell'art. 40, comma 4, dello Statuto, rientrando, siffatta attività ermeneutica, nella competenza esclusiva del Consiglio Regionale, che, oltretutto, potrebbe adottarla soltanto con apposita legge; neanche è suscettibile di integrare una qualsivoglia tipologia di atto interpretativo non vincolante, atteso che ciò rientra nella (ex se quasi assorbente parte della) funzionale competenza esclusiva della scrivente Consulta.

D3) Di difficile comprensione sono, poi, le ragioni per le quali la consiliare Dirigenza, nel respingere l'istanza dell'On. Muscarà, abbia inteso allegare, a supporto della sua propria nota, il parere prot. n.600 del 12.01.2023 di questa Consulta, di tenore diametralmente opposto a quanto da Essa nella detta nota, per vero inopinatamente, asserito. Se, infatti, per un verso, esita evidente l'intento, pur apprezzabile, della competente consiliare Dirigenza di conformare la sua propria attività a ciò che sia stato ritenuto essere un atto di indirizzo (id est il documento interpretativo della Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale distinto con prot. n. 1024/P del 06.11.2013), per altro verso ciò che ne è derivato è un'attività contrastante con il principio di buon andamento della P.A. sancito dall'art. 97, comma 1, Cost., atteso che, da un lato, la Giunta per il Regolamento del Consiglio Regionale non è un organo di indirizzo, tali essendo soltanto il Consiglio e la Giunta Regionale, e dall'altro, in ragione di tutto quanto fin qui esposto, il documento di interpretazione de quo, almeno in parte qua, e per quanto qui interessa, viola, e falsamente applica, l'art. 12, comma 2, dello stesso Regolamento, oltre ad essere viziato da palese incompetenza in ordine all'attività di interpretazione autentica, che è riservata, invece, al Consiglio Regionale; attività, questa, peraltro non suscettibile di compimento se non attraverso una apposita legge.



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Secondo, infatti, un indirizzo giurisprudenziale univoco e ben consolidato (cfr., ex multis, Corte dei Conti, Sez. Giur. Puglia, 24 settembre 2012, n.1216), le direttive degli Organi di indirizzo non hanno alcuna forza cogente rispetto all'azione gestionale, viepiù quando le stesse si rivelino illegittime. Né esse servono a ridurre o attenuare la responsabilità del dirigente, visto che l'insorgere dell'azione lesiva non si ha nel momento dell'emanazione della direttiva bensì in quello della sottoscrizione del provvedimento dirigenziale.

Il dirigente, in conclusione, deve dunque sempre esprimere la propria autonomia decisionale e, in presenza di una direttiva (o supposta direttiva che sia, come nel caso in parola) *contra legem*, dovrà disattenderla, magari motivando, o, nel dubbio, interpretarla -- se possibile -- in modo da renderla conforme e rispettosa delle norme.

Esistono, quindi, paletti ben precisi e puntuali sulle relazioni che devono intercorrere tra Organi di governo e Dirigenza: se la decisione politica non è conforme alla legge non nasce alcun obbligo per il dirigente, il quale anzi è tenuto ad astenersi dal proseguire nella condotta antigiusdica salvo che non riesca ad interpretarla e renderla -- ove possibile -- legittima; se, invece, la decisione dell'organo politico è giuridicamente corretta, dovrà essere tradotta nel provvedimento amministrativo che consente il dispiegarsi della sua efficacia.

Ben avrebbe, quindi, potuto, e dovuto, la consiliare Dirigenza investita dall'On. Muscarà:

- disattendere, seppur con adeguata motivazione, il documento (mal reputato come autenticamente) interpretativo, e tanto a cagione della di esso palese illegittimità, accogliendo, quindi, la richiesta in questione del Consigliere Regionale;
- richiedere apposito, semmai più circostanziato, parere proprio alla scrivente Consulta, ove essa Dirigenza avesse nutrito riserve di sorta;
- anche senza parere della Consulta al riguardo, motivatamente sollecitare il Consiglio Regionale a licenziare interpretazione autentica dell'evidentemente non esaustivo e/o poco chiaro art.40, comma 4, dello Statuto regionale.

Tutto quanto finora fermo sul punto della violazione e della falsa applicazione dell'art.12, comma 2, del consiliare Regolamento, per non dire, poi, anche della violazione dell'art. 52, comma 2, dello Statuto regionale e dell'art. 4, comma 1, L.R. n.25/2018, per ciò che specificamente concerne l'attività della scrivente Consulta.

D4) Nell'ottica, quindi, di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme statutarie, e segnatamente dell'art. 40, comma 4, dello Statuto regionale, rispettosa anche del principio di rappresentatività (in forza dell'applicazione del quale proprio non è dato comprendere come sia possibile non riconoscere a un'entità politico/istituzionale, quale un Gruppo consiliare, semmai anche in corso di mandato accresciutasi sul piano numerico, quelle risorse finanziarie il cui computo non può essere altro che di volta in volta parametrato e fissato in funzione del reale peso rappresentativo rapportato all'attualità) (evincibile dalle norme costituzionali di riferimento, ovvero gli artt. da 48 a 69 e da 114 a 133 Cost.) *quatenus opusque* degli effetti scaturenti dal divieto di mandato imperativo (posto a garanzia della suprema libertà di coscienza del parlamentare o del consigliere chiamato nel relativamente rispettivo Consesso istituzionale a disimpegnare non solo col proprio voto l'esercizio politico/rappresentativo cui è stato demandato dal popolo elettore; in definitiva, non c'è disciplina di partito, né di regolamento istituzionale -- nel caso di specie conferente alle prerogative e accezioni dei costituiti Gruppi consiliari --, che possa in alcun modo prevalere sulla coscienza politica -- o comunque la libertà di questa costipare -- di qualsivoglia rappresentante del popolo. Questa è la democrazia ed è ciò che prescrivono gli artt. 49 e 68 della repubblicana Norma fondamentale), ritiene questa Consulta che, al fine di riconoscere all'On. Muscarà, nonché a Quanti si trovassero nella sua stessa condizione, i fondi per l'attività di comunicazione (da accreditare al Gruppo di approdo), ben potrebbero essere adottati i criteri fissati dalla Circolare del Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014 in materia di rideterminazione budget e riassegnazione competenze, a termini della quale, tra l'altro, in caso di passaggio di un Consigliere da un Gruppo consiliare ad un altro, il budget annuale assegnato ai Gruppi va rideterminato riducendo quello del Gruppo di provenienza e, correlativamente, aumentando quello del Gruppo di approdo del Consigliere in proporzione ai giorni residui dell'anno, a partire dal momento del passaggio e fino al 31 dicembre.

D5) Si ritiene, altresì, opportuno e doveroso segnalare, da ultimo, che, in data 06.12.2012, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano (rep. atti n. 234/CSR) ha deliberato le linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai Gruppi Consiliari dei Consigli Regionali per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione



## CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

necessaria a corredo del “rendiconto”, e tanto in ossequio a quanto previsto dall’art. 1, comma 9, del c.d. “decreto Monti” e dalla relativa legge di conversione (poi recepita dalla Regione Campania, come pure sopra si è già detto, con sua propria legge regionale n. 38/2012). Le dette linee guida sono state, quindi, recepite nel D.P.C.M. 21 dicembre 2012, che si articola in un allegato «A», contenente le dette linee guida con relative prescrizioni, e in un allegato «B», integrante il modello di rendicontazione annuale dei Gruppi Consiliari dei Consigli Regionali. Orbene, dallo scorrere in comparata lettura le disposizioni di cui all’allegato «A» e all’allegato «B» al D.P.C.M., si evince chiaramente (cfr. l’elenco di cui all’art. 1, comma 4, allegato «A») che i fondi destinati alla comunicazione:

i) sono parte del contributo per le spese di funzionamento dei Gruppi Consiliari, e possono identificarsi in quelle indicate alle lett. c), d) ed e) del detto comma 4; vale a dire, rispettivamente: «spese telefoniche e postali» (c); spese «per la promozione istituzionale dell’attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo» (d); spese «per l’acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell’attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo» (e) -- ricorre appena il caso di evidenziare che le spese di comunicazione, a norma del precedente comma 3, lett. d, dell’art. 1 del D.P.C.M. de quo, «non sono consentite (...) nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio» --;

ii) sono, anch’esse, soggette a rendicontazione, in quanto contemplate dal testé innanzi evocato D.P.C.M. (e non solo, come a breve si dirà); e difatti, esse, nel «Modello di rendicontazione annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali», di cui all’allegato «B», sono indicate tra le «Uscite pagate nell’esercizio», e segnatamente al n. 5) («Spese per la redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione, anche web»); sul punto, affatto ridonda che si richiami il portato di rilevanti arresti della giurisprudenza contabile -- cfr., ex multis coeve, sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d’Appello -- secondo cui la verifica della congruenza delle spese rendicontate con le finalità istituzionali cui le leggi regionali hanno destinato le risorse pubbliche fa ritenere l’attività gestoria dei contributi pubblici destinati alle spese di Consiglieri come coerente con le finalità assegnate a tali risorse qualora esercitata «... con i criteri di legittimità, di razionalità e di adeguatezza che devono, comunque, presidiare l’utilizzo del denaro pubblico, da chiunque effettuato, svolgendo quella che, analogamente, la Corte Costituzionale ha, recentemente, definito, con riferimento ai controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari istituzionalizzati dal d.l. n. 174 del 2012, una sempre ammissibile “...verifica della attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai Gruppi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge” (Corte Cost. n. 39 e n. 263 del 2014)»; ma l’assoggettamento a rendicontazione deriva, tra l’altro, dalla circostanza che il legislatore regionale, laddove avesse reputata obbligatoria una simile attività, l’ha sempre espressamente prevista con apposito Regolamento; nel caso di specie con il Regolamento per l’attività di comunicazione e di informazione dei Gruppi Consiliari, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n.245/2004, e per il Fondo di “Funzionamento Gruppi Consiliari”, di cui alla legge regionale n. 6/1972 e ss.mm.. -- per cui, sempre a mente di quanto sancito dalla detta sentenza n.159/2019 Corte Conti, Sez. III Giurisdizionale Centrale d’Appello, «Ne consegue la sussistenza in capo al percettore dell’onere di provare, non solo l’an della spesa sostenuta, ma, anche, il quomodo della stessa in termini di rispondenza della causale dell’esborso alle finalità per le quali il rimborso è stato riconosciuto, in quanto risponde a principi consolidati e immanenti nell’ordinamento, che “ogni beneficiario di un contributo pubblico vincolato ad una specifica destinazione è assoggettato all’obbligo di “dar conto” del relativo impiego, dimostrando di aver utilizzato le risorse della collettività in modo coerente con le finalità che hanno costituito la causa dell’erogazione» --

La Consulta resta a disposizione degli Organi della Regione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse ancora necessitare in ordine al sopra licenziato parere.

Si allega copia dei seguenti due documenti:

- 1) Circolare, prot. SETAM 2014.0004129/P del 23.09.2014, siccome a tempo debito curata dal Capo Dipartimento Segreteria Generale Amministrativa del Consiglio Regionale della Campania;
- 2) sentenza n.159/2019 della Corte dei Conti, Terza Sezione Giurisdizionale Centrale d’Appello».