

Prot. 30/5
del 1/02/2019



CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

Riferimento: richiesta di parere, a cura e firma della Presidente del regionale Gruppo consiliare Movimento 5 Stelle (di séguito, per brevità, Gruppo M5S), la Sig.ra Maria Muscarà, indirizzata alla Consulta e p.c. ai Presidenti, rispettivamente, della Giunta Regionale e del Consiglio Regionale, siccome acclarata al prot. n.207 del 08.04.2019, oggettivata «*richiesta di parere ai sensi dell'articolo 4 della Legge regionale 23 luglio 2018, n. 25, in tema di detrazioni per l'assenza dei Consiglieri e degli Assessori alle sedute delle Commissioni e del Consiglio Regionale, della Giunta regionale e dell'Ufficio di Presidenza del consiglio*».

OGGETTO: parere.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA
Con riguardo alla sopra riferita richiesta si formula il seguente parere.

PREMESSA

Incidenter tantum, e in estrema sintesi, circa le modalità con le quali la richiesta di parere del Gruppo consiliare M5S dell'08.04.2019 è pervenuta alla Consulta e circa il procedimento di acquisizione delle richieste e la ricevibilità della sopra riferita richiesta del medesimo Gruppo.

La sopra rubricata richiesta con un certo ritardo è approdata all'attenzione della Consulta. In via incidentalmente e sinteticamente preliminare, va evidenziata la fondatezza del rilievo della Presidente del Gruppo consiliare M5S in ordine alla circostanza che la scrivente Consulta è «*l'unico soggetto deputato ad esprimersi sulla ricevibilità della richiesta medesima*».

Tanto atteso, e ancor prima di qualsivoglia ulteriore considerazione in ordine al merito della richiesta del Gruppo M5S, è opportuno

evidenziare che essa è pervenuta all'attenzione della Consulta soltanto sullo spirare del maggio 2019 e secondo modalità irrituali (se poste in raffronto a quelle regolamentate), sebbene quanto verificatosi rinvenga comprensibile giustificazione in ragione di fattuali circostanze, che, in ogni caso, sono ex se "fisiologiche" per quanto concerne l'entrata a regime del normale funzionamento di qualsivoglia Organismo di nuova istituzione, come è la Consulta di garanzia statutaria della Regione Campania.

Benché l'art. 11 del Regolamento interno della Consulta (recante rubrica «*Presentazione delle richieste pareri*») testualmente disponga che «*La richiesta di pareri, secondo quanto previsto dallo Statuto e dalla legge, è depositata presso la segreteria della Consulta e immediatamente protocollata*», finora, e per circostanze e volontà rispettivamente non dipendenti e esulanti da quest'ultimo Organismo di garanzia, non è stato possibile allo stesso di dotarsi di un suo proprio autonomo protocollo. Competenti Uffici regionali, appositamente sollecitati al riguardo, hanno, infatti, confermato la già esistente disposizione che la numerazione di protocollo dovrà restare unica per tutto il Consiglio e per tutti gli Organismi, per l'occasione specificando, però, che, per ciò che concerne la Consulta, il protocollo non sarà agganciato sotto la UD Staff Pianificazione e Assistenza agli Organismi, bensì direttamente sotto la Segreteria Generale, di talché lasciando autonomia alla Consulta medesima, sebbene allo stato questa risulti sprovvista di personale amministrativo, di Consiglio o di Giunta, previamente formato ad applicativamente disimpegnare

quanto ritualmente servente a rendere tempestive e corrette le formalità inerenti all'ufficio di protocollazione (e non solo; si pensi, ad es., e senza alcuna pretesa di esaustività al riguardo, anche alle formalità proprie dell'applicativo ufficio dell'archiviazione e/o a quello della custodia degli atti) in entrata ed in uscita.

*

Tanto opportunamente premesso, la Consulta, ex L.R. Campania 25/2018, ritiene di potere, e di dovere, comunque prendere in esame, e riscontrare, la richiesta del Gruppo M5S, e tanto sulla scorta delle considerazioni che seguono.

A. In via preliminare, circa il quadro normativo di riferimento e le antinomie riscontrate. Conseguenziale necessità di emendare la L.R. Campania n. 25/2018.

In via preliminare, si osserva che l'art. 57, comma 2, dello Statuto regionale (approvato con L.R. Campania 28 maggio 2009, n.6) dispone, tra l'altro e per quanto qui d'interesse, che **«Qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania può rivolgere alla Consulta di garanzia statutaria motivate richieste di parere non vincolante sulla interpretazione dello Statuto, delle leggi e degli atti amministrativi generali della Regione Campania»**.

L'art. 3, comma 2, della L.R. Campania 23 luglio 2018, n. 25 stabilisce che i pareri di cui al comma 1 (e, cioè, in particolare: quelli sulla interpretazione dello Statuto Regionale, delle leggi e degli atti amministrativi generali; quelli sulla conformità allo Statuto delle leggi e

dei regolamenti regionali; quelli 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 allo Stato) *«possono essere richiesti»* [soltanto, n.d.r.] *«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»*.

L'art. 4, comma 1, della stessa L.R. n. 25/2018 (cui fa riferimento la Presidente del Gruppo M5S) dispone, al contrario, ed in armonia con la norma statutaria sul punto, che *«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**»*.

È, quindi, di meridiana evidenza come il comma 2 dell'art. 3, sopra richiamato, si ponga in netto, stridente e non componibile contrasto non solo, e non tanto, con il comma 1 del successivo art. 4 della medesima legge regionale n. 25/2018, ma anche, e soprattutto, con il comma 2 dell'art. 57 dello Statuto; e tanto in ragione della immotivata limitazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alla Consulta (limitazione, poi, in pratica, sostanzialmente rimossa dal successivo art. 4, comma 1).

Dovendo, quindi, individuarsi la norma suscettibile di rinvenire applicazione al caso che qui occupa, alcun dubbio può sussistere in

ordine al fatto che la scelta non possa ricadere che sull'art. 4, comma 1, della L.R. Campania n. 25/2018, attesa l'incontrovertibile sua piena conformità all'art. 57, comma 2, dello Statuto, che, nel sistema della gerarchia delle fonti, è norma sovraordinata rispetto alla legge regionale ordinaria. Del resto, alla luce in particolare di quanto previsto dalla repubblicana Norma fondamentale, la legge regionale di approvazione dello Statuto riveste carattere di legge c.d. "rinforzata" (o di principi), siccome scaturente da un *iter* più articolato rispetto a quello ordinario: l'art. 123, comma 2, Cost. dispone, nella sua prima parte, che «*Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi*» (ed è appena il caso di soggiungere che il testo previgente dell'art. 123 Cost., poi novellato dall'art. 3 della legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 -- che ha introdotto il testo, or ora richiamato, attualmente in vigore -- finanche disponeva che lo Statuto, dopo essere stato approvato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta, fosse poi approvato anche con legge della Repubblica).

Nel caso, che qui occupa, neanche sussiste, poi, il problema della impossibilità di disapplicazione immediata dell'art. 3, comma 2, della legge regionale n. 25/2018, benché non conforme allo Statuto (nelle more di una pronuncia giudiziale di illegittimità dello stesso, ovvero della sua modifica o abrogazione), attesa la contemporanea vigenza, e nella medesima legge, di una norma di pari rango, ma di forza previsionale e segno diametralmente opposti quanto a riconoscimento

di attiva legittimazione interlocutoria con la Consulta e, per di più, conforme allo Statuto.

Ben può, dunque, procedersi alla redazione del presente parere, considerando, allo stato attuale, l'or ora richiamato art. 3 comma 2 come *tamquam non esset*, potendo, e dovendo, operarsi (analogamente a quanto avviene per le norme di legge statutale ordinaria, suscettibili, in caso di dubbi di costituzionalità, di applicazione secondo una interpretazione c.d. costituzionalmente orientata) una interpretazione della legge regionale n. 25/2018 "statutariamente orientata", che in tanto è possibile in quanto vige il suo proprio art. 4, comma 1, conforme, invece, all'art. 57, comma 2, dello Statuto, e che ben può, quindi, considerarsi, in forza della detta interpretazione, come norma derogatoria, se non addirittura sostanzialmente abrogativa, del precedente art. 3, comma 2.

Al fine, quindi, della completa armonizzazione della L.R. Campania n.25/2018 con lo Statuto, la Consulta segnala al Consiglio regionale di valutare la ricorrenza, o meno, degli estremi veicolanti l'opportunità di procedere alla abrogazione del detto comma 2 dell'art. 3 della L.R. 25/2018 e, per contestuale conseguenza, di armonizzare la normativa sul profilo *de quo* con formulazione possibilmente di carattere equivalente.

B. Ancora in via preliminare, circa la legittimazione dei gruppi consiliari a richiedere pareri alla Consulta, siccome organi della P.A. (in specie, dell'amministrazione regionale della Campania).

Consequenziale ricevibilità della richiesta del Gruppo M5S anche sotto tale ulteriore profilo.

A tal punto, e sistematicamente, *summatim* occorre ora indagare la natura dei gruppi consiliari, e tanto al fine di stabilire se gli stessi abbiano, o meno, natura di organi della P.A. (in specie, dell'amministrazione regionale), e se, quindi, essi siano, o meno, legittimati a formulare richieste di pareri alla scrivente Consulta.

La giurisprudenza costituzionale, seppur non sempre in modo esplicito, comunque considera i gruppi consiliari come veri e propri organi della Regione. Una chiara ed univoca affermazione in tal senso è, difatti, rinvenibile in Corte cost., 12 aprile 1990, n. 187 (in *Quaderni regionali* 1990, 1050), secondo cui «***I gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia, che contribuiscono in modo determinante al funzionamento ed all'attività dell'assemblea assicurando l'elaborazione di proposte ed il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche***»; le successive pronunce, seppur non espressamente, ribadiscono, nella sostanza, tale principio o, comunque, non statuiscono in modo contrastante rispetto ad esso. Le massime ad esse relative recano, infatti, la rubrica «*Organi della Regione*» (cfr., ad es., *ex multis*, Corte cost., 22 dicembre 1988, n. 1130, in *Giur. cost.* 1998, fasc. 6 e, più di recente, Corte cost., 21 febbraio 2008, n. 27, in *Giur cost.* 2008, 1, 325 ed in *Foro it.* 2008, 4, I, 1040). E, del resto, dallo scorrere in comparata lettura le dette pronunce, ben traspare la convinzione dei giudici costituzionali che i

gruppi consiliari siano, a tutti gli effetti, organi dei Consigli regionali, e che rappresentino, altresì, la proiezione, all'interno dei Consigli stessi, dei partiti che hanno presentato liste di candidati raccogliendo i voti necessari per eleggere i consiglieri regionali. Difatti, la più recente pronuncia *in subiecta materia* (Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39), richiamandosi proprio ad alcune di esse (in particolare a Corte cost n.187/1990 e n. 1130/1998), cura di nuovamente ribadire, questa volta esplicitamente, la natura dei gruppi regionali quali organi del Consiglio. Nell'ambito della giurisprudenza amministrativa di legittimità è dato, invece, rinvenire una sola pronuncia in senso contrario (Cons. Stato, Sez. IV, 28 ottobre 1992, n. 932), secondo cui i gruppi consiliari, al pari dei partiti politici, avrebbero natura di associazioni private. Siffatto orientamento, per quanto autorevole, non si appalesa, tuttavia, suscettibile di condivisione. A prescindere dal chiaro, e *ex se* assorbente, orientamento della giurisprudenza costituzionale sul punto, si osserva che tali gruppi spesso non corrispondono ad un partito (si pensi, ad es., ai cc.dd. gruppi misti), e che essi ben possono comprendere perfino soggetti non facenti riferimento a partiti politici; oltretutto, le decisioni dei gruppi non obbligano in alcun modo i partiti di riferimento, laddove i gruppi stessi ne siano espressione. Né è minimamente revocabile in dubbio che i detti gruppi svolgano funzioni di carattere pubblicistico, atteso che la formazione delle leggi regionali è incontrovertibilmente il frutto della loro attività nell'ambito del Consiglio, e che, quindi, essi siano parte integrante dell'organizzazione di quest'ultimo nella formazione dell'indirizzo politico di maggioranza,

che, a sua propria volta, è non solo sostanziale vettore della legislazione; tant'è che, ad es., l'art. 25 dello Statuto della Regione Puglia, alla lett. c), espressamente li annovera tra gli organi interni dello stesso Consiglio, unitamente al Presidente (lett. a), all'Ufficio di Presidenza (lett. b), ed alle Commissioni consiliari permanenti di indagine e di inchiesta (lett. d). L'art. 21 dello Statuto della Regione Piemonte ha fatto esattamente lo stesso fino al 2013 (allorquando, mercé l'art. 3 della legge regionale statutaria 28 maggio 2013, n. 5, ha, poi, ritenuto di abrogare la lett. c).

Inoltre, lo Statuto della stessa Regione Campania, pur non contenendo una disposizione simile, colloca la disposizione concernente i Gruppi Consiliari, e cioè l'art. 40, sotto il Titolo V, recante rubrica «Organi della Regione», Capo I, recante rubrica «Consiglio Regionale».

E, ancora, anche la giurisprudenza ordinaria di legittimità è univoca e concorde nel ritenere i gruppi consiliari organi della Regione: la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ne ha, infatti, ripetutamente affermato la natura pubblicistica in rapporto all'attività che li attrae nell'orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico Assemblea regionale, nel cui ambito sono destinati ad operare, atteso che essi sono espressione dei partiti, o delle correnti politiche, rappresentati nel Consiglio, del quale sono organi, godendo, in quanto tali, di una particolare autonomia in funzione dell'attività dell'assemblea (*cf.*, infatti, Cass. civ., SS.UU., sent. 1 settembre 1999, n. 609 e, più di recente, Cass. civ., SS.UU., ordd. 31 ottobre 2014, n. 23257; 21 aprile

2015, n. 8077; 28 aprile 2015, n. 8750; 29 aprile 2015, n. 8622; 18 maggio 2015, n. 10094).

Per concludere sul punto, e al netto di quanto or sopra chiarito, la Consulta reputa che affatto ridondi il soggiungersi telegraficamente quanto segue, siccome ricavabile in virtù di altra chiave di lettura, che si dipana ponendo a base il triale rapporto, non sempre interdipendente, che intercorre tra candidato eletto, partito di appartenenza e (collegiale) gruppo consiliare.

In linea generale, dalla circostanza che il rapporto tra il candidato eletto e il partito di appartenenza non esercita influenza giuridicamente rilevabile, attesa la mancanza di rapporto di mandato e la assoluta autonomia politica dei rappresentanti del Consiglio e degli organi collegiali in generale rispetto alla lista o partito che li ha candidati ¹, ne deriva che qualsivoglia gruppo consiliare non può esitare nel suo complesso concepibile quale meramente transitiva, riflessa, risultante da somma di paritetiche unità rappresentative. Benvero, e più in particolare, si segnala altra giurisprudenza amministrativa², che si sofferma a precisare che i gruppi consiliari hanno una duplice natura, poiché, per un verso, rappresentano la proiezione dei partiti all'interno delle assemblee e, per altro verso, costituiscono parte dell'ordinamento assembleare, giacché articolazioni interne a complessivo organo istituzionale. Dallo più oltre scorrer in lettura proprio siffatta giurisprudenza amministrativa formatasi *Aliunde* ne

¹ cfr. T.A.R. Puglia, Bari, sentenza n.506/2005.

² cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sentenza n.16240/2004.

deriva altresì rinvenire statuito che *«è dunque possibile distinguere due piani di attività dei gruppi: uno, più strettamente politico, che concerne il rapporto del singolo gruppo con il partito politico di riferimento, l'altro, gravitante nell'ambito pubblicistico, in relazione al quale i gruppi costituiscono strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie degli organi assembleari, contribuendo ad assicurare l'elaborazione di proposte e il confronto dialettico tra le diverse posizioni politiche e programmatiche (cfr. Cass. civ, S.U., 19.02.2004, n.3335; Cons. Stato, Sez.IV, 02.10.1992, n.932; Corte Cost., 12.04.1990, n.187)»*.

Alla luce di tutto ciò, ed in conclusione sul punto, ritiene la Consulta che i gruppi consiliari debbano ritenersi, a tutti gli effetti, quali organi dell'Amministrazione regionale, come tali pienamente, attivamente, legittimati a richiedere pareri alla stessa Consulta.

Anche sotto tale ulteriore profilo la richiesta del Gruppo M5S va, perciò, ritenuta ricevibile.

C. In via principale, l'oggetto della richiesta del Gruppo M5S.

C-1 Inquadramento generale.

Solo in virtù dell'esito delle considerazioni di carattere preliminare fin qui svolte è ora possibile prendere in considerazione il merito della richiesta del Gruppo M5S siccome veicolata a ufficio del suo proprio Presidente. Orbene, quest'ultimo rappresenta la *«necessità di chiarire l'attuale assetto normativo relativo alle detrazioni dal trattamento indennitario del Consigliere e dell'Assessore regionale per ogni*

assenza non giustificata alle sedute istituzionali», segnalando «L'esigenza di un'interpretazione chiara ed univoca» delle norme di riferimento, che «nasce dal frammentato quadro normativo esistente e da potenziali antinomie tra fonti che impediscono la sostanziale applicazione dei precetti normativi». Il Gruppo M5S, in particolare, chiede: «quale sia la portata della riserva di legge contenuta nell'articolo 32 dello statuto, secondo cui le indennità, i rimborsi e le forme di previdenza dei Consiglieri sono stabiliti con legge regionale; quale sia, all'interno del sistema delle fonti regionali, la portata giuridica delle seguenti normative:

articolo 8 della legge regionale 5 giugno 1996, n. 13;

articolo 44, comma 3, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 15;

articolo 135 del regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale;

provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale di cui al comma 1-bis dell'articolo 8 della legge regionale n. 13 del 1996 e in particolare;

se vi sia un contrasto tra il comma 3 del suindicato articolo 135 nella parte in cui ritiene giustificate le assenze per un numero massimo di cinque sedute del Consiglio e delle Commissioni in sede deliberante e i criteri sanciti dalla legge regionale n. 13 del 1996;

quale sia la portata normativa del comma 5 del suindicato articolo 13».

C-2 In via generale, e in estrema sintesi, la “portata” di una norma giuridica.

È appena il caso di premettere, telegraficamente, che il termine «portata», riferito a una norma giuridica, sta ad indicare l'importanza e il valore di quella stessa norma in riferimento alle conseguenze effettive che la sua pratica applicazione ha, o può avere, e tanto anche in rapporto (concorrente e/o divergente) all'incidenza che altra/e norma/e possa/no eventualmente avere con riguardo alla definizione e regolazione di un particolare bene della vita.

D. Circa la “portata” dell’art. 32 dello Statuto.

Orbene, la portata dell’art. 32 dello Statuto, il quale testualmente dispone che «*Le indennità, i rimborsi e le forme di previdenza dei consiglieri sono stabilite con legge regionale*», emerge ben chiara dalla stessa sua formulazione letterale: le provvidenze (intese quali provvedimenti diretti a sopperire ad esigenze di carattere economico) ivi previste possono stabilirsi esclusivamente con legge regionale, e non anche, quindi, con provvedimenti di rango inferiore ad essa nella gerarchia delle fonti normative (come ad es. regolamenti o atti amministrativi), i quali possono, perciò, avere esclusivamente portata strettamente applicativa di quanto stabilito dalla stessa legge regionale, cui dovranno necessariamente conformarsi, pena la loro illegittimità (sul punto si ritornerà, comunque, fra breve), a sua propria volta vettrice di conseguenziale previsionale o prevista misura sanzionatoria. Del resto, è ben noto che il principale criterio ermeneutico fissato dall’art. 12, comma 1, delle *Disposizioni sulla legge in generale* (R.D. 16 marzo 1942, n. 262) prevede, testualmente,

che «*Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore*»; intenzione che, nel caso in esame, non è suscettibile di fraintendimenti di sorta, essendo la norma oltremodo chiara e precisa in ragione della sua propria estrema concisione.

E. Circa la necessità di emendare/integrare tanto l'art. 8 della legge regionale n.13/1996 quanto l'art. 44 della legge regionale n.15/2002.

In conformità al predetto art. 32 dello Statuto, la materia del trattamento indennitario degli eletti alla carica di consigliere regionale della Campania è disciplinata da L.R. n. 13/1996. Tale trattamento si articola in: a) indennità di carica; b) indennità di funzione; c) rimborso spese per l'esercizio del mandato; d) indennità di fine mandato (art. 1, comma 2). L'art. 8 dell'or detta legge, poi regola, in tipizzazione differenziandole, le **detrazioni e il rimborso spese** per l'esercizio del mandato ai consiglieri e agli assessori per ogni giornata di assenza non giustificata alle sedute del Consiglio, della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza, fissando, al comma 1, l'importo di tale detrazione in € **150,00**, mentre l'art. 44, comma 3, della legge regionale n. 15/2002, fermo rimanendo il disposto di cui al predetto art. 8 della legge regionale n. 13/1996, fissa le **detrazioni dall'indennità di base** (e cioè dall'indennità di carica) di consiglieri ed assessori che non partecipino alle sedute del Consiglio regionale in € **250,00**. Ne

consegue che, sulla scorta del precipitato applicativo dato dal combinato disposto di entrambe le norme in discorso, ai consiglieri e agli assessori ingiustificatamente assenti dalle sedute del Consiglio regionale andrà detratta, per ogni singola assenza appunto non giustificata, la somma complessiva di € 400 (= € 150,00 + € 250,00).

Dallo scorrere in comparata lettura le due norme in esame emerge, tuttavia, *ictu oculi*, l'incompletezza dell'art. 44, comma 3, della legge n. 15/2002 rispetto all'art. 8 della legge n. 13/1996; benvero:

- a) quest'ultimo cura di decurtare il rimborso spese, oltre che dei consiglieri e degli assessori ingiustificatamente assenti alle sedute del Consiglio, anche di quelli assenti alle sedute della Giunta e dell'Ufficio di Presidenza, laddove la prima sopra evocata disposizione normativa decurta l'indennità di base solo a Consiglieri ed Assessori assenti alle sedute del Consiglio;
- b) mentre l'art. 8 individua analiticamente i casi di assenze giustificate, tale individuazione è completamente assente nell'art. 44, comma 3.

Ben opererebbe, quindi, il Consiglio, qualora per un verso procedesse ad armonizzare le testé sopra richiamate due disposizioni normative e, per altro verso, a eliminare alcuni profili di palese illogicità presenti nell'art. 8. Com'è ovvio, tale armonizzazione andrebbe effettuata, a cura del Consiglio regionale, con apposita legge.

Ed è appena il caso di precisare, per concludere sul punto, che la detta esigenza di armonizzazione si pone non solo, e non tanto, in relazione all'art. 32 dello Statuto, ma anche in relazione al principio di

buon andamento della P.A., fissato dall'art. 97 Cost., con particolare riguardo a profili di logicità e di ragionevolezza, che esiterebbero entrambi palesemente violati laddove un consigliere regionale o un assessore, assente giustificato ad una riunione del Consiglio, percepisse il rimborso spese (anche laddove queste non fossero state sostenute), ma non anche l'indennità di base (o di carica); il che è esattamente ciò che potrebbe verificarsi applicando alla lettera le norme *de quibus* nella loro attuale formulazione letterale.

F. Circa la portata giuridica del provvedimento di cui all'art. 8, comma 1-bis, della L.R. Campania n. 13/1996, e circa la necessità di emendare/integrare anche quest'ultimo.

Il comma 1-bis dell'art. 8 della legge regionale n. 13/1996 testualmente recita: *«Con provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale sono individuate le misure per ridurre il rimborso delle spese per l'esercizio del mandato di cui all'art. 7 per le assenze non giustificate dei consiglieri regionali alle sedute delle Commissioni consiliari permanenti per le quali è richiesto il numero legale, nel rispetto di quanto previsto dal Regolamento interno del Consiglio regionale»*. Orbene, per quanto attualmente consta alla Consulta, siffatto provvedimento dell'Ufficio di Presidenza ancora non è stato adottato; ciò che, tuttavia, sin d'ora è possibile dire riguardo ad esso è che trattasi di provvedimento la cui portata è di carattere regolamentare, segnatamente esecutivo/applicativo, atteso che al medesimo la legge regionale (fonte giuridica ad esso gerarchicamente

nell'immediato sovraordinata) demanda null'altro che la determinazione, in concreto, delle modalità di decurtazione del rimborso delle spese per le assenze non giustificate dei Consiglieri, e che esso in tanto potrà, una volta emanato, dirsi legittimo in quanto non in contrasto con disposizioni normative di rango superiore.

G. Circa la portata giuridica (e le incongruenze) dell'art. 135 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale. Circa i profili di illegittimità del medesimo e circa la conseguenziale necessità di emendarlo.

Analogamente al provvedimento, di cui al comma 1-*bis* dell'art. 8 della L.R. Campania n. 13/1996, anche l'art. 135 del Regolamento interno di organizzazione e funzionamento del Consiglio regionale è norma sottordinata rispetto alle disposizioni di legge regionale, avente anch'esso portata di carattere esecutivo/applicativo.

Come si è già avuto modo di accennare in precedenza, esso ricalca le cause di giustificazione delle assenze, siccome già previste dall'art. 8, commi 3, 4, 5 e 6, della detta L.R. n. 13/1996, cui corrispondono, sebbene non nello stesso ordine, quelle di cui alle lett. *b*, *c*, *d* ed *e* elencate nel comma 2 dell'art. 135 in discorso. Alla lett. *a*), tuttavia, la norma in esame prevede un'ulteriore causa di giustificazione delle assenze, e cioè lo «*svolgimento, fuori o nell'ambito del territorio regionale, di attività inerenti la piena esplicazione dei compiti istituzionali diversi da quelli svolti in rappresentanza del Consiglio.*»
L'assenza per tali motivi deve essere previamente comunicata al

Presidente del Consiglio Regionale, indicando l'attività istituzionale cui si partecipa».

Benché tale ulteriore ipotesi di assenza giustificata sia perfettamente in linea con le esigenze di corretto espletamento, da parte dei consiglieri, della loro carica istituzionale anche al di fuori della sede regionale, essa avrebbe, però, dovuto essere contemplata anche dalla legge regionale, non competendo ad una fonte normativa di rango regolamentare la previsione di ipotesi generali ed astratte che, invece, vanno disciplinate da fonti di rango legislativo; e, benvero, la materia concernente indennità, rimborsi, e forme di previdenza dei consiglieri è oggetto, come si è già sopra rappresentato, dell'espressa riserva di legge di cui all'art. 32 dello Statuto. Atteso, però, il carattere di logicità e di ragionevolezza di tale disposizione, la Consulta ritiene che la stessa ben possa rimanere contenuta nell'art. 135 del Regolamento, a condizione, tuttavia, che il legislatore regionale provveda ad inserirla tra le cause di giustificazione delle assenze previste dall'art. 8 della L.R. Campania n. 13/1996, opportunamente integrando, quindi, quest'ultimo in tal senso.

Analoghe considerazioni valgono in ordine al comma 3 dell'art. 135 *de quo*, di cui alla Consulta il Presidente del consiliare Gruppo M5S chiede, altresì, l'accertamento della sussistenza, o meno, di un contrasto dello stesso con i criteri sanciti dalla legge regionale n. 13/1996. Trattasi, infatti, anche qui, di una ulteriore causa di giustificazione delle assenze, che andrebbe previamente

regolamentata con legge regionale, e solo successivamente anche con norma regolamentare.

La Consulta resta a disposizione per qualsivoglia eventuale ulteriore chiarimento dovesse necessitare in ordine al presente parere.

Napoli, lì: 01.07.2019

f.to

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

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

Avv. Adolfo Russo (Componente)

Avv. Domenico Santonastaso (Componente – relatore)

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CAMPANIA
CONSULTA DI GARANZIA STATUTARIA

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke at the end.