



Consiglio Regionale

Collegio regionale per le garanzie statutarie

PARERE N. 1 DEL 2017

1 - Con lettera datata e pervenuta il 10.01.2017 il Presidente del Consiglio regionale chiede il Parere di questo Collegio in merito alla interpretazione dell'art. 32, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo nei seguenti termini:

«L'art. 32, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo espressamente recita: “le leggi elettorali, di approvazione del bilancio e del rendiconto, la legge finanziaria, la legge per la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, dell'Osservatorio dei diritti, del Difensore civico, del Consiglio delle Autonomie locali ovvero gli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto sono approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta”.

La disposizione non è stata riprodotta nel Regolamento interno del Consiglio ma indirettamente e vagamente richiamata all'art. 131, comma 1 secondo il quale: “Le deliberazioni sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo i casi per i quali sia espressamente prevista una diversa maggioranza”.

In sede di approvazione delle leggi di bilancio e finanziaria è sorto un problema di interpretazione dell'art. 32, comma 3, citato in rapporto con le norme regolamentari che disciplinano la procedura di approvazione delle leggi: in particolare si è sostenuto da parte di alcuni l'applicabilità della detta disposizione alla votazione dei singoli articoli delle leggi di bilancio e finanziaria e dei singoli emendamenti agli articoli medesimi oltre che, come invece appare dalla dizione letterale della norma, alla votazione finale della intera legge.

La procedura di esame e approvazione dei progetti di legge, descritta nel Regolamento, prevede infatti all'art. 99, comma 1, che: “La votazione è effettuata sugli emendamenti proposti e poi sull'intero articolo”; prosegue quindi l'art. 104 specificando che: “1. Dopo la votazione degli articoli e degli eventuali ordini del giorno, ha luogo la votazione finale del progetto di legge. 2. Se il progetto di legge consiste in un articolo e non sono



presentati articoli aggiuntivi, si procede direttamente, dopo la votazione degli emendamenti, alla votazione finale”.

L’art. 32, comma 3, dello Statuto, che parla di “leggi” e non specifica altro, sembra riservare alla sola votazione finale dell’intero testo delle leggi nello stesso elencate l’approvazione a “maggioranza assoluta”, intendendosi che, nel silenzio in proposito anche del Regolamento, per l’approvazione dei singoli articoli e dei singoli emendamenti sia sufficiente la maggioranza dei presenti prevista dal citato art. 131 del Regolamento in via generale per l’adozione delle deliberazioni del consiglio e delle Commissioni consiliari.

La diversa interpretazione che prevede invece la maggioranza qualificata anche per le votazioni intermedie di articoli ed emendamenti, anziché per la sola approvazione finale delle leggi elencate nell’art. 32, comma 3, dello Statuto, produce quindi un conflitto interpretativo della norma che richiede un autorevole chiarimento da parte di codesto Collegio, al fine di sgomberare ogni dubbio per analoghe situazioni che dovessero insorgere per il futuro ed evitare rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative relative alle suddette leggi».

2 - Il quesito è essenzialmente volto a chiarire se l’approvazione a maggioranza assoluta (laddove prevista) sia richiesta non solo sulla votazione finale dell’intero articolato, ma anche per le votazioni intermedie di articoli ed emendamenti.

In via preliminare, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile sia in quanto perviene dal Presidente del Consiglio regionale, soggetto legittimato ex art. 3, comma 1 L.R. 11.12.2007, n. 42 sia in quanto rientra nella previsione della lettera e) del medesimo primo comma dello stesso articolo.

3 - La questione evidentemente si pone in relazione ai casi di approvazione di “leggi rinforzate”, cioè leggi per la cui approvazione non è sufficiente la votazione a maggioranza semplice (la metà più uno dei votanti, sempre che sussista il quorum strutturale), ma occorrono la maggioranza assoluta o superiore.

L’art. 72 della Costituzione, nel disciplinare la fase di approvazione delle leggi (ordinarie) prescrive - tra l’altro - che ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l’approva articolo per articolo e con votazione finale.



Il principio generale che risulta da tale norma nonché dai regolamenti di Camera e Senato è quello secondo il quale una legge è approvata purché voti a suo favore la maggioranza semplice intesa come maggioranza dei votanti, salvo il quorum strutturale.

Tale principio è stato recepito nell'art.19 dello Statuto regionale e nell'art. 131 del Regolamento del Consiglio e questo significa anche che il Legislatore regionale "non ha voluto" introdurre una diversa regola procedimentale.

4 - Per quanto riguarda in genere gli Statuti regionali, secondo una ricerca sulle fonti "rinforzate" e "specializzate" rinvenibili negli Statuti stessi, in dottrina si è riscontrato che, nella stagione statutaria precedente la novella costituzionale del 2001, vi era stata una "apprezzabile sobrietà" sul piano dell'aggravamento del procedimento legislativo in ordine alle maggioranze richieste. Successivamente, anche in virtù dell'ampliamento della potestà statutaria regionale introdotta dall'art. 3 L.C. n.1/1999 che ha integralmente riscritto l'articolo 123 della Costituzione, la situazione si è evoluta nel senso di una maggiore diffusione nelle previsioni statutarie di procedure legislative aggravate.

Nello Statuto abruzzese, in particolare, le leggi elettorali, quelle di approvazione del bilancio e del rendiconto, la legge finanziaria, la legge per la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, dell'Osservatorio dei diritti, del Difensore civico, del Consiglio delle Autonomie locali o degli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto, devono essere approvate dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta (art. 32, comma 3 St. Regione Abruzzo).

5- In via di principio, le ragioni che sottendono a tale aggravamento del procedimento legislativo regionale rispondono a motivazioni diverse, che vanno dalla necessità di rendere meno "aleatorio" l'impegno del legislatore di rispettare l'equilibrio economico-finanziario (leggi finanziaria e di bilancio) a quella di coinvolgere le minoranze nella formazione delle regole (leggi elettorali), da quella di rendere chiara e determinante la caratteristica di creare uno strumento di garanzia per tutti, al di là degli schieramenti politici (Collegio regionale per le garanzie statutarie, Difensore civico) fino a quella legata a ragioni di particolare sensibilizzazione dell'opinione pubblica su determinati temi.

Nel caso specifico della legge finanziaria e di bilancio sembra evidente anche l'obiettivo di verificare e consolidare i rapporti tra Consiglio e Giunta in occasione della necessaria



approvazione della legge fondamentale per la vita dell'Ente, la quale dovrebbe manifestare la consonanza di indirizzo politico fra l'esecutivo e la sua maggioranza in assemblea nell'attuazione del Programma di governo.

D'altra parte, come è noto, è fortemente sentita sia dagli operatori politici e giuridici sia dall'opinione pubblica, l'esigenza della efficienza, efficacia e speditezza non solo dell'azione amministrativa ma anche dell'azione legislativa.

6 - Muovendo da questa molteplicità di ragioni - nel silenzio del Regolamento del Consiglio regionale sul punto - appare evidente l'esigenza di interpretare l'art. 32, comma 2, dello Statuto alla luce del quadro normativo vigente e soprattutto dei principi rinvenibili nella Costituzione, tenendo anche conto delle prassi assembleari.

Al riguardo viene innanzitutto in considerazione l'argomento, pacifico in dottrina, della non definitività della approvazione di ogni singolo articolo o emendamento se non segue l'approvazione, con la maggioranza espressamente richiesta, dell'intera legge (art. 72 Cost.). In tal senso va segnalato che parte della dottrina ha configurato la votazione articolo per articolo alla stregua di un mero atto interno al procedimento e come tale non vincolato all'obbligo della maggioranza qualificata per l'approvazione di ogni singolo articolo.

Inoltre, giova considerare che, ove si negasse in mancanza di una previsione espressa la sufficienza della maggioranza semplice nella votazione dei singoli articoli/emendamenti, si limiterebbe la libertà dei componenti dell'Assemblea – quale che sia la loro collocazione, tra le fila della maggioranza o della opposizione – di esprimere il proprio voto, positivo o negativo, su una singola disposizione, salvo orientarlo in modo diverso nella votazione della legge nel suo complesso, in perfetta sintonia, tra l'altro, con il divieto di mandato imperativo sancito dall'articolo 67 della Costituzione e ribadito dall'art. 29, comma 1, dello Statuto regionale. Diversamente, infatti, non si consentirebbe a una eventuale "minoranza", interna alla maggioranza, di esprimersi su una norma specifica in modo diverso dalla maggioranza e all'opposizione di mostrare al proprio elettorato un orientamento positivo su una specifica norma, salvo disapprovare la legge valutata nel suo complesso. E' appena il caso di ricordare che anche le recenti vicende parlamentari evidenziano la serietà del problema.



È vero che la questione oggetto del presente parere non sembra essere stata al centro di particolari approfondimenti in dottrina. Ciò, peraltro, potrebbe proprio derivare dalla pacifica accettazione e condivisione del principio generale di non necessità, salvo diversa ed esplicita previsione in fonti di rango superiore, di maggioranze qualificate se non nel caso di approvazione dell'intero testo di un provvedimento legislativo.

Uteriormente, con riferimento alla prassi nella Regione Abruzzo, tra i precedenti si segnala quello in cui il Consiglio regionale ha seguito l'interpretazione secondo la quale è legittima l'approvazione a maggioranza semplice di ogni singolo articolo salva l'approvazione a maggioranza assoluta sulla votazione finale (v. *Resoconto integrale IX legislatura*, seduta n. 163, del 15.10.2013, pp. 23-26 sul p.d.l. 485/12 recante l'approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2010).

Un argomento non trascurabile a supporto della prassi suddetta può essere ricavato dalla lettura dell'articolo 33 dello Statuto regionale che, dopo aver previsto al comma 1 la possibilità di attribuire alle Commissioni in sede redigente la discussione generale e l'approvazione dei singoli articoli di un progetto di legge, riservando al Consiglio la votazione finale, al comma 2 prevede alcune "riserve di assemblea" nella parte in cui stabilisce espressamente che «il procedimento redigente non può essere utilizzato per l'esame dei progetti di legge relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, le leggi per la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, dell'Osservatorio dei diritti, del Difensore civico, del Consiglio delle Autonomie locali ovvero degli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto, alla legge comunitaria regionale, alla legge di approvazione del bilancio, del rendiconto e alla legge finanziaria». Dalla lettura combinata di tale disposizione con l'articolo 32, comma 3, dello Statuto emerge la non perfetta sovrapposibilità tra l'elenco di leggi per cui è richiesta la procedura di approvazione rinforzata e quello per cui lo Statuto esclude l'approvazione in Commissione in sede redigente, alla quale ben potrebbero pertanto essere attribuiti progetti di leggi regionali rinforzati per procedimento (quali, ad esempio, *le leggi per la disciplina del Collegio regionale per le garanzie statutarie, dell'Osservatorio dei diritti, del Difensore civico, del Consiglio delle Autonomie locali ovvero degli istituti di partecipazione previsti dallo Statuto*). Ciò dimostra che l'esigenza dell'aggravamento procedurale per le leggi di cui all'art. 32, comma 3, dello Statuto è in ogni caso garantita dal conseguimento in sede di votazione finale, e non per ogni singolo articolo, della maggioranza assoluta espressamente prevista.



7 – Determinante appare nella materia *de qua* l'applicazione del canone interpretativo "*ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit*".

A tal proposito, assume decisivo rilievo in primo luogo il richiamo all'art. 79 della Costituzione, come revisionato dalla L. Cost. n. 1 del 1992, nella parte in cui impone specificamente che l'amnistia e l'indulto siano concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. In questo caso, il legislatore costituzionale, interpretando un diffuso sentire nell'opinione pubblica, ha espressamente voluto prescrivere la maggioranza qualificata anche per la votazione dei singoli articoli.

Il richiamo espresso alla necessità di approvazione articolo per articolo, o di singoli emendamenti, non è previsto, di contro, nel caso della legge "rinforzata" richiamata dall'art. 81, comma 5, Cost. – nel testo modificato dall'articolo 1 della L. C. n. 1 del 2012 che ha costituzionalizzato il principio dell'equilibrio di bilancio – il quale prescrive, tra l'altro, che «Il contenuto delle leggi di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

Inoltre, nel quadro normativo sub costituzionale, si evidenzia il disposto dell' art. 167, comma 1, del Regolamento del Senato che – in conformità a quanto previsto dall'art. 64, comma 1, Cost. – prescrive l'adozione del Regolamento stesso «a maggioranza assoluta dei componenti». La stessa maggioranza è prevista per le sue modificazioni, ma viene espressamente indicato che, «quando le modificazioni sono costituite da un complesso normativo organico composto da più disposizioni tra loro collegate, è richiesta la maggioranza assoluta soltanto per l'approvazione finale del complesso» (di dette disposizioni). Peraltro, «otto Senatori possono richiedere che singole norme siano stralciate per essere votate separatamente; in tal caso, per l'approvazione di ciascuna parte stralciata è richiesta la maggioranza assoluta».

A ciò si aggiunga che l'art. 124 del Regolamento del Senato, in materia di disegni di legge di riforma costituzionale, prevede che il disegno di legge è approvato in sede di seconda deliberazione se nella «votazione finale» ottiene il voto favorevole della maggioranza



assoluta dei componenti del Senato, lasciando evidentemente intendere che tale maggioranza assoluta non è richiesta nelle votazioni intermedie.

Infine, giova rilevare che un'applicazione del principio richiamato in apertura del presente paragrafo si può rinvenire nello stesso Regolamento per i lavori di questo Consiglio regionale, laddove, all'art. 119, commi 6 e 7, nel disciplinare il procedimento relativo all'ipotesi in cui il Collegio regionale per le garanzie statutarie non abbia ritenuto conforme allo Statuto una deliberazione legislativa, prescrive che il Consiglio riesamini l'atto discutendo e deliberando sulle sole parti oggetto del giudizio di non conformità statutaria sulla base del parere del collegio ed esprime voto finale sull'intero atto. Il Consiglio può modificare nel senso indicato dal Collegio gli articoli oggetto di eventuali rilievi ma, se non intende adeguarsi, «sulle corrispondenti parti della deliberazione», il Regolamento prescrive espressamente che la delibera debba essere assunta a maggioranza assoluta.

Come si vede con chiarezza dalle precedenti argomentazioni, l'operatività del principio *“ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit”* risulta ampiamente confermato a livello sia costituzionale che infracostituzionale.

Per le ragioni sopra esposte

il Collegio ritiene che l'art. 32, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo debba essere correttamente interpretato nel senso che l'approvazione a maggioranza assoluta è necessaria solo nella votazione finale delle leggi espressamente elencate in detto articolo. Il Collegio ritiene, altresì, che per le deliberazioni relative alla votazione dei singoli articoli delle medesime leggi, e dei singoli emendamenti agli articoli medesimi, debba applicarsi il principio della votazione a maggioranza semplice, ai sensi dell'art. 131, comma 1, del regolamento del Consiglio Regionale.

Dato in L'Aquila, 06 febbraio 2017.

f.to Giampiero Di Plinio (Presidente)

f.to Romano Orrù (Vicepresidente)

f.to Pasquale Minunni (membro)



Copia informale, in versione informatica, di documento originale cartaceo, ai sensi degli artt.22 e 40 del D.Lgs. n. 82/2005. Accesso agli atti consentito in conformità al Capo V artt. 22-28 della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m. e i.