

Parere n. 002 del 6/4/2020

**Riferimento:** richiesta di parere, a cura e firma della Presidente del Consiglio Regionale della Campania, l'on. Rosa D'Amelio, acclarata al prot. n.003266i del 27.02.2020, pervenuta alla Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania il 5/03/2020.

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

## PARERE

### 1. In via preliminare

La richiesta pervenuta a questo organismo si compone della nota di trasmissione, recante il numero di protocollo e la sottoscrizione dell'on. Rosa D'Amelio, nella qualità di Presidente del Consiglio Regionale della Campania, avente ad oggetto *la problematica interpretativa, emersa nel corso delle ultime votazioni in aula e più precisamente se il Presidente di gruppo o cinque consiglieri che abbiano fatto richiesta, a norma di regolamento, di votazione per appello nominale, mediante dispositivo elettronico, debbano essere automaticamente conteggiati ai fini dell'eventuale e successiva verifica del numero legale, art. 71 del R.I.*

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

Preliminarmente si osserva che la richiesta *de qua*, proposta alla Consulta dal Presidente del Consiglio Regionale è senz'altro ricevibile ai sensi dell'art. 4, c. 1, L.R. 23 luglio 2018, n. 25, per i motivi già esposti in precedenti pareri di questo organo, ma anche alla luce della funzione attribuita alla Consulta, organo di consulenza giuridica e garanzia statutaria, il cui intervento può esser richiesto da *qualsiasi organo dell'amministrazione regionale e locale della Campania*.

Nel caso di specie non v'è dubbio che il Presidente del Consiglio Regionale, nella sua qualità di rappresentanza del Consiglio stesso, e in base a quanto previsto all'art. 36 dello Statuto della Regione Campania ed all'art. 7, c. 1, del Regolamento del Consiglio, ha correttamente proposto istanza di parere

alla Consulta sulla base della richiesta avanzata da più consiglieri regionali i quali, nel corso dei lavori d'aula, hanno posto alla Presidenza la problematica relativa al corretto computo del numero legale, chiedendone una valutazione interpretativa.

Stante la natura meramente ermeneutica e di carattere generale di detta istanza avanzata, peraltro non connessa a provvedimenti attualmente all'esame dell'aula, essa appare correttamente proposta e pienamente giustificata dalla natura propria e funzione istituzionale di questa Consulta quale *organo di alta consulenza giuridica della Regione Campania*, così come previsto dall'art. 1, c, L.R. 23 luglio 2018, n. 25.

Tale previsione normativa, che pure trova nel successivo articolato sia i modi attraverso i quali si possano proporre le istanze sia le materie sulle quali è competente questo organismo, può essere correttamente interpretata come riconoscimento di una funzione di carattere più generale e ampia, puramente interpretativa, per la quale la Consulta viene ad essere adita in casi ulteriori rispetto a quanto previsto dagli art. 4 e 5, L.R. 23 luglio 2018, n. 25.

Ciò è perfettamente coerente con la presenza di un organismo di garanzia e di elevata competenza giuridica posto all'interno dell'organizzazione Regionale, anche a vigilanza della corretta interpretazione normativa e statutaria.

Nel caso in specie, poi, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, c. 2, L.R. 23 luglio 2018, n. 25, ed in ossequio all'*iter* procedimentale *ivi* previsto, fermo restando tutto quanto sopra esposto, la richiesta tempestivamente avanza così come posta in aula, è stata oggetto di ratifica nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 2/4/2020. Tanto premesso, ritenendo pienamente ammissibile la richiesta di parere interpretativo, si procede al riscontro della stessa.

### **3. Sintetico quadro fattuale e normativo**

La questione, posta nelle ultime votazioni avvenute in aula e che forma oggetto del richiesto parere, è stata già in parte precedentemente discussa e valutata nella seduta del 21 marzo 2014 ad opera della Commissione per il Regolamento. Essa attiene alla corretta applicazione del Regolamento Interno del Consiglio Regionale (d'ora in poi R.I.), ovvero se si possa non considerare presenti, ai fini del numero legale necessario per la votazione, coloro che pur intervenuti per dichiarazione di voto, non partecipino materialmente alla immediata e successiva votazione. Successivamente tale questione è tornata all'attenzione del Consiglio Regionale con riferimento alla corretta applicazione dell'art. 48, c.3, relativamente alla verifica del numero legale nei lavori delle Commissioni. Oggi, con la richiesta avanzata,

si sollecita un parere interpretativo circa le corrette modalità di conteggio del numero legale alla luce di quanto disposto dall'art. 71, R.I.

#### **4. Sulla portata giuridica degli artt. 71 c. 1 e 72 c.1, R.I.**

In primo luogo si deve precisare che, a norma dell'art. 71, c.1, R.I., nelle sedute del Consiglio (così come pure in quelle delle Commissioni, art. 48 c. 3, R.I.) il numero legale è presunto. Il Consiglio prima di ciascuna votazione, può procedere alla verifica del numero legale, se ne è fatta richiesta da cinque consiglieri o due Presidenti di gruppo. Ciò comporta che, se non espressamente richiesto, la Presidenza non ha obbligo di procedere alla verifica del numero legale.

Inoltre è del tutto evidente come l'unico sistema di votazione in cui la verifica del numero legale non sia automatica è unicamente quella per alzata di mano, per la quale appunto si potrà procedere come previsto dal richiamato art. 71, c. 1, R.I.

E' invece del tutto evidente come nelle votazioni con sistema elettronico, sia essa nominale o segreta, la verifica del numero legale avvenga in maniera automatica.

La questione circa la verifica del numero legale assume particolare rilevanza alla luce della disciplina dettata all'art 39, c. 3, dello Statuto della Regione Campania, e del conseguente richiamo fattone all'art. 72, c 1, R.I.

Le norme citate, nel prevedere che *le deliberazioni del Consiglio non sono valide se non è presente la metà più uno dei suoi componenti* (numero legale necessario per la validità della seduta, ovvero il *quorum strutturale*) e *se non sono adottate a maggioranza dei presenti* (quorum deliberativo necessario per l'approvazione in aula di un provvedimento, o *quorum funzionale*), ammettono l'unica eccezione nel caso in cui *lo Statuto preveda una maggioranza qualificata*, (ad es. per la revisione dello Statuto; mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta; l'elezione di particolari figure di garanzia, ecc.).

Si tratta in sostanza di una norma di garanzia relativa alla validità delle deliberazioni, che sta ad indicare la composizione minima che la rappresentanza politica deve avere per adottare decisioni pienamente efficaci e, pertanto, correttamente imputabili all'intero organo.

È solo il caso di ricordare come tali norme trovino il loro presupposto giuridico nelle disposizioni della Costituzione, laddove all'art. 64 c. 3, con riferimento alle deliberazioni delle camere, si statuisce che *le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei*

*loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.*

Saranno poi proprio i regolamenti interni, come previsto per le regioni dall'art. 117, c.6 della Costituzione, in quanto atti-fonti, a disciplinare i modi in cui si accerterà la corretta composizione dell'organo e, successivamente, la validità delle decisioni adottate.

Tornando allora al quesito di cui alla richiesta di parere, appare del tutto evidente come la disciplina relativa alla validità delle sedute del Consiglio e, conseguentemente al computo del numero legale, rimessa alla potestà regolamentare, così come costituzionalmente previsto, sia da considerare come esemplata sulla scorta dei regolamenti interni di Camera e Senato.

A tale proposito il regolamento della Camera dei Deputati, all'art. 46, c. 6, stabilisce che *i firmatari di una richiesta di votazione qualificata, così come i richiedenti la verifica del numero legale, sono sempre considerati presenti agli effetti del numero legale.*

Di pari tenore il Regolamento del Senato della Repubblica il quale, all'art. 107, c. 2-bis, dispone che *ai fini della verifica del numero legale, sono considerati presenti anche i Senatori che esprimono un voto di astensione. Sono altresì considerati presenti i Senatori che hanno richiesto la votazione qualificata ovvero la verifica del numero legale.*

Tutta la normativa regolamentare delle assemblee è dunque orientata, nel rispetto del dettato costituzionale, ad accertare la presenza di un *quorum strutturale*, ma garantendo al contempo il corretto funzionamento dei lavori. Ciò pur con le differenze previste dal Regolamento della Camera dove, l'art. 46, c. 1, richiede, per la validità delle deliberazioni, e quindi come *quorum strutturale*, la presenza della maggioranza dei componenti l'assemblea, laddove il Senato prevede direttamente (come *quorum funzionale*) che *ogni deliberazione del Senato è presa a maggioranza dei senatori che partecipano alla votazione, salvi i casi per i quali sia richiesta una maggioranza speciale.*

Per tale motivo il Regolamento del Senato, all'art. 108, c. 3, ai fini della verifica del numero legale, prevede che *i richiedenti la verifica del numero legale sono computati come presenti ancorchè si siano assentati dall'Aula o comunque non abbiano fatto constatare la loro presenza.*

Si tratta di una norma che, insieme a quella sulla presunzione del numero legale, rappresenta una cautela restrittiva all'uso di tale strumento in chiave ostruzionistica, onde evitare che i richiedenti la verifica, dopo averla chiesta, escano dall'Aula proprio per far mancare il numero legale.



Orbene, ricostruita, pur sinteticamente, la fattispecie giuridica del numero legale e dei modi attraverso i quali si debba procedere, nelle previsioni Regolamentari di Camera e Senato, all'accertamento dello stesso ai fini della validità delle deliberazioni assunte, possiamo utilmente applicarne gli esiti alla corretta interpretazione degli artt. 71, c.1 e 72, c.1, R.I. della Consiglio Regionale della Campania.

Da quanto fin qui esposto, e per le ragioni sopra ampiamente vagliate, si dovrà concludere che una lettura corretta della normativa regolamentare, in uno con il dettato costituzionale, debba tener conto della più ampia *ratio* normativa, in virtù della quale i richiedenti la votazione per appello nominale, anche mediante dispositivo elettronico, vadano considerati come presenti e concorrenti alla formazione del *quorum strutturale* necessario alla valida costituzione dell'assemblea e, pertanto, da conteggiare ai fini della verifica del numero legale.

Tale interpretazione ha già avuto più volte conferma non solo attraverso il richiamo alle disposizioni regolamentari di Camera e Senato, ma anche con riferimento al caso in cui alcuni componenti dell'organo siano intervenuti per dichiarazione di voto (favorevole, contrario o di astensione) e poi, all'atto della votazione, non vi partecipino allontanandosi dall'aula.<sup>1</sup>

Pur in tale ipotesi, come è oramai del tutto pacifico (si veda in proposito l'ampia dottrina sull'interpretazione dell'art. 108 c. 3, Regolamento Senato e il processo verbale della seduta della Camera del 24/2/99) coloro che siano intervenuti per dichiarazione di voto andranno in ogni caso considerati presenti, essendo la votazione da considerarsi come una unità inscindibile.

A margine del presente parere la Consulta non può esimersi dal rappresentare che, pur nella assoluta chiarezza delle norme regolamentari, si renderebbe in ogni modo utile un intervento legislativo volto all'inserimento di un comma all'art. 71 R.I. che, in conformità al dettato statutario, stabilisca che, ai fini

---

<sup>1</sup> Su questi aspetti si veda la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. 4<sup>a</sup>, sent. n.3372 del 7/6/2012, che ebbe a dichiarare legittima, ai fini della sussistenza del quorum deliberativo, la deliberazione di un Consiglio Comunale approvata senza computare fra i consiglieri presenti anche quelli che avessero dichiarato di astenersi per la sussistenza di conflitti di interesse; siffatta pronuncia ebbe a comporre il caso in cui lo Statuto comunale espressamente preveda quanto segue: "il consigliere che dichiara di astenersi dal voto è computato tra i presenti ai fini della validità del voto", salvo che si allontani dall'aula. Invece, non v'è nessuna norma che fornisca un'espressa disciplina al computo degli astenuti ai fini – non della validità del voto (quorum strutturale) ma – della maggioranza per l'approvazione delle deliberazioni consiliari (quorum funzionale). La disposizione statutaria, nel prevedere espressamente la computabilità degli astenuti ai fini della "validità", ha, come obiettivo, quello di evitare che l'astensione, ossia la dichiarazione di non voler o non poter votare, possa strumentalmente essere utilizzata per condizionare il numero legale; essa evidentemente presuppone l'accoglimento di una nozione di "astensione", equivalente, negli effetti, a quella di "assenza", tanto che usualmente sovviene in via eccezionale, sebbene ai soli fini della validità, a inibire questa tendenziale equivalenza allorché l'oggetto della valutazione ricada sulla validità delle sedute (quorum strutturale).

Se l'astensione fosse stata considerata dallo Statuto una modalità di voto, anziché una manifestazione della volontà di non partecipare alla discussione ed al voto, allora non ci sarebbe stato bisogno di una norma – quale quella richiamata – che esplicitamente imponesse di considerare presente il soggetto che si astiene.



Consiglio regionale  
della Campania

## Consulta di Garanzia Statutaria della Regione Campania



della verifica del numero legale sono *considerati presenti i consiglieri che hanno richiesto la votazione qualificata ovvero la verifica del numero legale.*

\*

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

Napoli, li: 6/4/2020

F.to Prof. Pasquale Stanzione

(Presidente)

F.to Prof. Avv. Alfonso Furgiuele

(Vice-Presidente)

F.to Avv. Adolfo Russo

(Componente)

F.to Avv. Domenico Santonastaso

(Componente)

F.to Prof. Francesco Eriberto d'Ippolito

(Componente – Relatore)