

REGIONE ABRUZZO

Collegio regionale per le garanzie statutarie

PARERE N. 1 DEL 2026

Sulla conformità agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 31 (L'iniziativa legislativa), 32 (Il procedimento legislativo) e 40 (La qualità delle norme e i Testi unici) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, recante: “Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni”, pubblicato nel sito ufficiale istituzionale del Consiglio regionale in data 25 giugno 2026 relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio).

Il Collegio Regionale delle Garanzie Statutarie

composto da:

Stelio Mangiameli (Presidente)

Fabrizio Politi (Vicepresidente)

Monica Badia

Vera Fanti

Walter Giulietti

riunitosi il giorno 8 luglio 2026 in presenza, presso la sede del Consiglio regionale, per esaminare **la richiesta di parere presentata dai Consiglieri regionali: Antonio Blasioli, Silvio Paolucci, Sandro Mariani, Pierpaolo Pietrucci, Antonio Di Marco e Dino Pepe** sulla conformità agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 31 (L'iniziativa legislativa), 32 (Il procedimento legislativo) e 40 (La qualità delle norme e i Testi unici) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, recante: “Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025,



29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni”, pubblicato nel sito ufficiale istituzionale del Consiglio regionale in data 25 giugno 2026 relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio).

Richiesta di parere pervenuta il 29 giugno 2026 da parte del Presidente del Consiglio regionale a mezzo email del Servizio legislativo;

Visto

- 1) l’articolo 80 dello Statuto regionale, che dispone: “Il Collegio regionale per le garanzie statutarie (...) esprime pareri: (...) c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quinto dei consiglieri;
- 2) gli articoli 34 e 35 dello Statuto, il primo sulla promulgazione della legge e il secondo sulla pubblicazione; nonché l’articolo 80 dello Statuto regionale, che dispone: “Il Collegio regionale per le garanzie statutarie (...) esprime pareri: (...) a) sull’interpretazione dello Statuto nei conflitti tra gli organi della Regione;
- 3) la legge regionale n. 42 del 2007 che, all’art. 4, commi 1 e 2, che dispongono: “Il Collegio esprime il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta da parte degli organi competenti”, e che “In caso di urgenza, il termine di venti giorni di cui al comma 1 può essere ridotto a dieci giorni”;
- 4) il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale e, in particolare, l’articolo 119, che disciplina la “Verifica di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative da parte del Collegio per le Garanzie statutarie”.

Considerato

- 1) La nota di trasmissione richiesta di parere prot. 6441 del 29/06/2026;
- 2) La richiesta di parere prot. 6338 del 25/06/2026;
- 3) Il resoconto integrale della seduta del Consiglio regionale del 16/06/2026
- 4) il testo della deliberazione legislativa del 16/06/2026, approvato con provvedimento n. 41/4.



5) l'articolo 101 del Regolamento del Consiglio, sulla dichiarazione dell'ammissibilità degli emendamenti, articoli aggiuntivi, subemendamenti e ordini del giorno;

Pronuncia

Nella seduta odierna il proprio **parere** in merito alla conformità agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 32 (Il procedimento legislativo) e 40 (La qualità delle norme e i Testi unici) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, recante: "Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni", pubblicato nel sito ufficiale istituzionale del Consiglio regionale in data 25 giugno 2026, relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio).

Considerazioni di fatto

1. Gli istanti richiedono il parere sulla conformità agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 32 (Il procedimento legislativo) e 40, comma 1, (1. I testi normativi della Regione sono improntati a principi di chiarezza e semplicità di formulazione e al rispetto delle regole fissate dalla legge sulla qualità della normazione.) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, recante: "Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni", pubblicato nel sito ufficiale istituzionale del Consiglio regionale in data 25 giugno 2026 relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio).

L'obiezione riguarda l'art. 32, comma 1, lettera b), punto 5 che prevede delle modifiche e aggiunte alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul



governo del territorio); e, in particolare, la statuizione aggiunta all'art. 13 della suddetta legge, per la quale "dopo il comma 11 è inserito il seguente:

"11-bis. I cambi di destinazione d'uso disciplinati dai commi 1, 2 e 3 non costituiscono variante urbanistica e, pertanto, non sono soggetti a verifica di conformità rispetto alle destinazioni di zona previste dagli strumenti urbanistici comunali vigenti, comunque denominati."

Il contrasto con le disposizioni statutarie non riguarda il contenuto della disposizione richiamata, bensì la procedura seguita in seno al Consiglio regionale nella deliberazione del testo legislativo.

L'articolo 32 (Modifiche alla l.r. 58/2023), infatti, sarebbe stato aggiunto grazie a un emendamento (il n. 14), successivamente risultato sostituito integralmente da un subemendamento (il n. 46) e, nella statuizione richiamata sopra, integrato dal subemendamento n. 49.

In tal senso, i Consiglieri richiedenti il parere a questo Collegio per le garanzie statutarie espongono:

- Se sia compatibile con gli articoli 13, 16, 18, 30, 32 e 40 dello Statuto regionale una procedura legislativa che consenta la votazione di modifiche non preventivamente messe a disposizione dei consiglieri regionali e non formalmente illustrate all'Assemblea (punto 1).
- Se la mancata conoscibilità del testo di una proposta emendativa da parte dei Consiglieri regionali possa integrare una lesione delle prerogative consiliari garantite dall'art. 30 dello Statuto e dei diritti dell'opposizione tutelati dall'articolo 18, comma 3 (punto 2).
- Se il mancato rispetto delle modalità procedurali previste dal Regolamento consiliare per la presentazione, l'ammissibilità, l'illustrazione e la conoscibilità degli emendamenti possa determinare una violazione degli articoli 13, comma 2, e 32 dello Statuto regionale (punto 3).
- Se, alla luce delle funzioni attribuite dall'articolo 16 dello Statuto al Presidente del Consiglio regionale, risultino rispettati gli obblighi di garanzia dell'osservanza del



Regolamento, della pubblicità dei lavori e della piena informazione dell'Assemblea (punto 4).

- Se la deliberazione legislativa approvata presenti profili di incompatibilità statutaria qualora il testo definitivamente risultante dagli atti non coincida con quello effettivamente sottoposto alla votazione del Consiglio regionale (punto 5).

- Se una proposta emendativa, come quella identificata con il n. 49, e confluita nella deliberazione legislativa approvata, redatta in forma manoscritta, priva di data, ora del deposito, qualificazione in termini di emendamento o sub, nonché sfornita di una benché minima indicazione al progetto di legge – o relativo emendamento – cui intende agganciarsi e della legge regionale che intende modificare, configuri un'ipotesi di inammissibilità ai sensi dell'art. 101 del regolamento, risultando incompatibile con gli articoli 32 e 40, comma 1, dello Statuto (punto 6).

2. Con la lettera di trasmissione della richiesta del parere da parte dei sei Consiglieri regionali, il Presidente del Consiglio regionale ha evidenziato che per la suddetta richiesta potrebbe prospettarsi una questione di ammissibilità. Ed esattamente, “in considerazione della circostanza che la deliberazione consiliare cui i richiedenti si riferiscono ha ricevuto l'autorizzazione unanime del Consiglio regionale alla deroga dei termini di pubblicazione sul sito istituzionale, previsti dall'articolo 119 del Regolamento interno dei lavori per il Consiglio regionale”.

Il Presidente del Consiglio regionale aggiunge, altresì, che “per la deliberazione legislativa in questione non ha trovato conseguentemente applicazione quanto previsto dal comma 3 del citato articolo 119 del regolamento interno e la stessa, pubblicata nel sito istituzionale nella sezione relativa ai lavori del Consiglio regionale come documento adottato nella seduta consiliare del 16 giugno u.s., è stata inviata per la successiva promulgazione e pubblicazione sul BURAT al Presidente della Giunta regionale in data 25/06/2026”.

3. Il Presidente della Giunta ha promulgato la deliberazione legislativa con atto di promulgazione n. 13 del 3 luglio 2026, senza attendere il parere del collegio per le garanzie statutarie e senza che siano trascorsi i termini di legge per la pronuncia dello

stesso; successivamente la deliberazione così promulgata è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale lo stesso giorno.

Considerazioni di diritto

1. Nel parere che il Collegio per le garanzie statutarie è chiamato a rendere, ha carattere preliminare l'esame della prospettata inammissibilità della richiesta del parere di conformità allo Statuto da parte del Presidente del Consiglio regionale.

La questione appare al Collegio infondata per due concorrenti motivi: il primo relativo alla **disciplina dell'urgenza** impressa dal Consiglio alla deliberazione consiliare in questione e il secondo attiene alla **natura giuridica** della richiesta del parere in questione.

1.1. Quanto al primo aspetto, l'art. 4, la cui rubrica è "termine per l'espletamento dei pareri", legge n. 42 del 2007, che istituisce e disciplina il Collegio per le garanzie statutarie, dispone che ordinariamente "il Collegio esprime il proprio parere entro venti giorni dalla richiesta da parte degli organi competenti" e che "il termine è prorogabile di ulteriori dieci giorni una sola volta per motivate ragioni" (comma 1).

Il medesimo articolo, però, prevede che "in caso di urgenza, il termine di venti giorni di cui al comma 1 può essere ridotto a dieci giorni" (comma 2). Nel computo dei termini indicati, peraltro, l'articolo 4 chiarisce che "non sono considerati i giorni festivi" (comma 4).

Non osta pertanto alla presentazione della richiesta di parere la circostanza che il Consiglio regionale abbia autorizzato, con voto unanime, alla deroga dei termini di pubblicazione sul sito istituzionale, previsti dall'articolo 119 del Regolamento interno dei lavori per il Consiglio regionale e sempre che il Collegio per le garanzie statutarie ottemperi all'adozione del parere nei termini indicati dall'articolo 4 della legge n. 42 del 2007.

Diversamente, troverebbe applicazione il disposto del comma 3 dell'articolo richiamato, per il quale "Decorsi i termini di cui ai commi 1 e 2 senza che il parere sia stato espresso, gli organi regionali procedono ugualmente".

1.2. Rileva, poi, la natura giuridica della richiesta del parere in questione. Infatti, si tratta di una facoltà attribuita dallo Statuto direttamente all'articolo 80, riguardante "le funzioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie", il quale dispone, al comma 1, che "il Collegio regionale per le garanzie statutarie (...) esprime pareri: (...) c) sui rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative *sollevati da un quinto dei consiglieri*".

Questa disposizione statutaria esprime, oltre alla facoltà di una qualificata minoranza consiliare, di richiede il parere di compatibilità delle deliberazioni legislative con lo Statuto medesimo, una precisa competenza di un organo di garanzia indipendente che lo Statuto ha voluto per la sua salvaguardia e i cui pareri possono avere conseguenze precise sullo stesso iter procedimentale della legge regionale, imponendo che "Il Consiglio regionale (possa/debba) deliberare in senso contrario ai pareri del Collegio a maggioranza assoluta".

Né la facoltà riconosciuta a un quinto dei consiglieri, né la competenza del Collegio per le garanzie statutarie sono declinabili, per cui anche in base a questo motivo la richiesta di parere risulta ammissibile.

2. Il Collegio ritiene altresì che, essendo stata comunicata anche al Presidente della Giunta la presentazione della richiesta del parere da parte di 1/5 dei Consiglieri regionali a codesto Collegio, questi avrebbe dovuto attendere l'espressione del parere o la decorrenza dei termini nel caso in cui lo stesso non venisse adottato dall'organo di garanzia, conformemente al disposto dell'art. 4, comma 3, cit., astenendosi dal compiere gli atti susseguenti alla deliberazione legislativa, e cioè: promulgazione della delibera legislativa e pubblicazione della legge nel Bollettino Ufficiale.

La circostanza che il Presidente della Giunta in data 3 luglio abbia proceduto alla promulgazione della delibera legislativa e a trasmetterla al Bollettino ufficiale e che la stessa sia stata pubblicata lo stesso giorno, dà luogo ad un conflitto tra organi della Regione che comporta, preliminarmente e prima di passare al merito della richiesta di

parere, una “interpretazione dello Statuto” da parte del Collegio per le garanzie statutarie, in base all’art. 80, comma 1, lettera a), dello Statuto.

Il Collegio, in via incidentale, osserva che l’atto promulgativo ha natura amministrativa ed è sottoposto al rispetto delle disposizioni legislative e, a fortiori, a quelle dello Statuto. Il mancato rispetto di dette norme vizia la promulgazione e rende inefficace la deliberazione legislativa, con la conseguenza che l’efficacia delle disposizioni espresse da questa può essere contestata in qualunque momento e senza limiti di tempo, sia in sede amministrativa sia in sede giudiziale.

Il Presidente della Giunta, avendo promulgato la delibera legislativa in questione, senza attendere il parere del collegio per le garanzie statutarie e senza che siano trascorsi i termini di legge per l’espressione dello stesso, ha dato luogo ad un atto viziato nella forma e nella sostanza e in contrasto con l’articolo 4 della legge n. 42 del 2007 e con l’articolo 80, comma 1, lettere a) e b) dello Statuto regionale, menomando le prerogative delle minoranze consiliari e le competenze del Collegio per le garanzie statutarie.

La promulgazione della deliberazione legislativa, in presenza della richiesta di un parere al Collegio per le garanzie statutarie, è sospesa sino all’espressione del suddetto parere o allo spirare dei termini di legge, qualora l’organo di garanzia non si sia espresso.

Pertanto, proprio in quanto l’atto promulgativo attesta la regolarità formale del procedimento legislativo seguito, di fronte alla richiesta di un parere al Collegio per le garanzie statutarie, deve riportare anche e necessariamente le fasi successive alla deliberazione consiliare, e cioè che: a) è stato chiesto un parere da parte di un quinto dei consiglieri regionali; b) il parere è stato espresso dichiarando la conformità allo Statuto, oppure che non è stato espresso nei termini di legge.

Si ricorda, solo per tuziorismo, che qualora il Collegio per le garanzie statutarie si esprima sulla delibera legislativa con un parere di non conformità allo Statuto, questa debba essere rimessa nuovamente al Consiglio regionale nella prima seduta utile per “riesaminare 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” (art.

119, comma 6, del Regolamento). Il Consiglio regionale, peraltro, se lo ritiene, modifica gli articoli oggetto di eventuali rilievi; oppure, se non intende adeguarsi ai pareri del Collegio, delibera a maggioranza assoluta. (art. 119, comma 7, del Regolamento; art. 5 della legge n. 42 del 2007).

Anche di queste eventuali fasi del procedimento legislativo l'atto promulgativo dovrà dare sempre atto, riportando che la deliberazione legislativa è stata modificata per conformarsi al parere dell'organo di garanzia; oppure, che il Consiglio regionale ha riapprovato la deliberazione a maggioranza assoluta.

Il Collegio, alla luce dell'interpretazione dello Statuto e nel rispetto di questo, in particolare delle prerogative delle minoranze consiliari qualificate, come quella di un quinto dei Consiglieri regionali, e delle competenze dell'organo di garanzia statutaria, suggerisce che la promulgazione venga, in autotutela, ripetuta e corretta attraverso la corretta indicazione di tutte le fasi del procedimento legislativo come disciplinato dallo Statuto e dal Regolamento del Consiglio, oltre che dalle leggi.

3. Il Collegio ritiene che, nel merito, le prospettate violazioni delle disposizioni degli articoli 13, 16, 18, 30, 32 e 40 dello Statuto non appaiono fondate, nei sensi di cui in motivazione.

3.1. La richiesta di conformità a diverse disposizioni dello Statuto della procedura seguita in Aula per l'approvazione della deliberazione legislativa legata al provvedimento n. 41/4 investe due questioni principali: a) la natura giuridica e la collocazione nel sistema delle fonti regionali del Regolamento del Consiglio, di cui all'articolo 18 dello Statuto; b) il rilievo che le prassi, nei lavori d'Aula, possono avere ai fini della validità della deliberazione legislativa.

4. L'articolo 18 dello Statuto dispone:

“1. Il Regolamento è approvato a maggioranza assoluta nel caso in cui in due votazioni non consecutive non è raggiunta la maggioranza dei due terzi.

2. Nei dieci giorni successivi alla deliberazione un terzo dei componenti del Consiglio può richiedere al Collegio per le garanzie statutarie la valutazione di legittimità su tutto o parte del

Regolamento; il Collegio per le Garanzie statutarie si pronuncia entro un mese dalla richiesta; trascorso tale termine il Regolamento è pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione.

3. Il Regolamento disciplina le attività del Consiglio nel rispetto dei diritti dell'opposizione.”

Dal disposto si evince che il Regolamento del Consiglio è una fonte del diritto della Regione di carattere primario e si può considerare un atto equiparato alla legge, con l'avvertenza che è una fonte rinforzata nel procedimento, prevedendo l'approvazione a maggioranza dei due terzi e solo dalla terza votazione quella assoluta; e, inoltre, che ha un contenuto riservato: “la disciplina delle attività del Consiglio nel rispetto dei diritti dell'opposizione”. Il Regolamento, infine, è complementare allo Statuto regionale, cui deve essere conforme, disciplinando il procedimento legislativo nella parte in cui questo non è direttamente normato dallo Statuto medesimo. Il Regolamento, infatti, detta le norme necessarie all'organizzazione e al funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale, “ne rappresenta la legge fondamentale e quasi ‘lo statuto’” (Crisafulli, *Le fonti normative*, Padova 1984, 136).

La posizione della dottrina sui Regolamenti delle Assemblee legislative sono estremamente rigide, nel senso che gli Autori che si sono occupati del tema (**Carlo Esposito**, **Costantino Mortati** e **Leopoldo Elia**, più di recente **Andrea Manzella** e **Nicola Lupo**) hanno tutti convenuto sul vincolo giuridico che creano nei confronti della procedura legislativa anche per la stessa Assemblea che, perciò, non si potrebbe discostare dalle disposizioni di questo neppure per voto unanime, anche se può modificarlo o integrarlo, ma solo per le vie formali e con il prescritto procedimento.

Questa rigidità si riconnette a ciò che ciascun Autore vede nel Regolamento: così, per Esposito il regolamento costituisce una *garanzia dell'imparzialità del procedimento parlamentare*; e Mortati aggiunge che il Regolamento *non rappresenta una semplice disciplina interna disponibile alla maggioranza*, dal momento che organizza l'autonomia costituzionale dell'Assemblea legislativa; Elia, poi, evidenzia che il Regolamento realizza *più principi costituzionali* quali: il pluralismo; la partecipazione; la tutela delle opposizioni; la correttezza del procedimento legislativo.



In ragione di queste considerazioni, la dottrina citata è ampiamente refrattaria ad ammettere la derogabilità delle disposizioni del Regolamento.

Pur tuttavia, la stessa dottrina ritiene che entro limiti ben precisi vada riconosciuto un ruolo alla prassi, non fosse altro perché nessun atto normativo, neppure se di dettaglio, risulta essere esaustivo nel momento della sua applicazione. Per Esposito la prassi può incidere in modo molto limitato sull'applicazione del Regolamento; più estesa è la posizione di Mortati, per il quale si può dare ampio rilievo ai precedenti interpretativi; Elia arriva ad ammettere che deroghe vi possano essere nei casi espressamente previsti, o possano essere accettate come interpretazione, non come sospensione del Regolamento. Più dinamica, poi, risulta essere la posizione di Lupo e Manzella; entrambi escludono le deroghe intese come sospensione del Regolamento. Tuttavia, mentre il primo accetta un'interpretazione evolutiva di questo entro i limiti del testo, con la conseguenza che i precedenti della prassi sono subordinati al regolamento; per il secondo, invece, l'interpretazione evolutiva è ampiamente ammessa, per cui i precedenti diventano essenziali per l'evoluzione del diritto parlamentare.

5. Alla rigidità della dottrina corrisponde una prassi delle Assemblee legislative più elastica, anche se bisogna avvertire che la riforma del Regolamento del Senato della Repubblica del 2017 ha introdotto una disposizione che limita il valore innovativo dei precedenti e riafferma la centralità del testo regolamentare.

Questa disposizione nasce dalla circostanza che spesso la prassi d'Aula va molto al di là del disposto del Regolamento e non è chiaro se e in che misura una previsione positiva riesca a correggere questa tendenza, per le ragioni che si espongono di seguito.

La prassi, a cui la dottrina riconosce, sia pure in modo diverso, un certo ruolo, si estrinseca in modi e forme assai diversi.

Innanzitutto, è ovvio che nel caso in cui sia lo stesso Regolamento a consentire deroghe, normalmente mediante una deliberazione dell'Assemblea o della Conferenza dei Presidenti di gruppo, non vi sia vera deroga, ma applicazione di una clausola derogatoria già contenuta nel Regolamento.

Così, ad esempio, il regolamento può consentire: la modifica dell'ordine dei lavori; la riduzione di alcuni termini; l'adozione di procedure abbreviate; la fissazione di calendari speciali, ecc.

Poi, però, vi sono le prassi “*contra* Regolamento”, e cioè quelle prassi che sono determinate da una deliberazione dell'Aula, a maggioranza o all'unanimità, di non applicare una disposizione regolamentare senza che il Regolamento lo consenta.

A prescindere dai principi che una simile prassi può non rispettare, queste deliberazioni dovrebbero essere formalmente escluse per la semplice ragione che il Regolamento dovrebbe essere modificato soltanto attraverso il procedimento aggravato previsto dallo Statuto per la sua approvazione e revisione.

Vi è infine la prassi delle deroghe di fatto che rispecchia più da vicino la vita delle Assemblee legislative.

Da che cosa è determinata questa prassi?

Nel corso della storia repubblicana si sono verificati casi in cui: il Presidente della Camera o del Senato ha interpretato elasticamente il regolamento; l'Assemblea ha adottato deliberazioni che, di fatto, hanno sospeso o modificato temporaneamente alcune regole; e, infine, si sono consolidate prassi derogatorie poi divenute precedenti parlamentari.

Queste situazioni vengono generalmente ricondotte non tanto a vere deroghe quanto alla fisiologica evoluzione del diritto parlamentare attraverso: precedenti; prassi; interpretazioni presidenziali.

Non sorprende che anche le Assemblee legislative regionali abbiano seguito una siffatta prassi.

Del resto, anche la Corte costituzionale, che ha più volte affermato che i regolamenti parlamentari sono espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita delle Camere e costituiscono il parametro principale della regolarità del procedimento parlamentare, nelle decisioni successive all'ordinanza n. 17, del 2019, e nella giurisprudenza sviluppatasi sui conflitti di attribuzione promossi da parlamentari, ha chiarito che non ogni violazione del regolamento assume rilievo costituzionale: ciò avviene quando la



violazione incide sulle prerogative costituzionali dei parlamentari o altera in modo sostanziale il procedimento previsto dalla Costituzione.

In definitiva, se, sul piano teorico, *i regolamenti parlamentari non sono liberamente derogabili* (cui i Regolamenti dei Consigli regionali si possono accostare), in quanto vincolano la Camera e possono essere modificati solo mediante il procedimento previsto e sono ammissibili soltanto le deroghe espressamente contemplate dal regolamento stesso; sul piano della prassi, tuttavia, si registrano interpretazioni evolutive e precedenti che possono attenuare la rigidità delle norme regolamentari, senza che ciò equivalga necessariamente a una loro formale deroga.

Il punto più delicato resta la tutela delle prerogative delle minoranze: una deroga occasionale che le comprima è generalmente ritenuta incompatibile con la funzione di garanzia del regolamento parlamentare.

6. Nel caso sottoposto all'esame del Collegio per le garanzie statutarie è stato richiesto di esprimere parere sulla conformità di quanto si è svolto nella seduta del 16 giugno u.s. agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 32 (Il procedimento legislativo) e 40 (La qualità delle norme e i Testi unici) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio) e più specificamente alla presentazione e votazione di un subemendamento contrassegnato dal n. 49.

Per specificare il contesto in cui si è svolta la seduta assembleare, si sottolinea che alla seduta hanno preso parte ventisette su trenta Consiglieri; i gruppi politici costituiti in seno al Consiglio erano tutti presenti; alla discussione e alla votazione hanno preso parte tutti i Consiglieri presenti; anche la Giunta era presente, rappresentata dal Presidente e da diversi assessori.

Dopo le interpellanze e alcune delibere legislative approvate all'unanimità, si passa al Pdl n.112 del 2026. Si tratta di una legge multisettoriale, c.d. "di manutenzione" che contiene "Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione". In commissione i consiglieri di opposizione si sono astenuti, così pure in Aula, anche se per alcuni articoli ed emendamenti si registrano voti contrari e per molti altri voti unanimi.

Per quanto riguarda la legge n. 58 del 2023, denominata "Nuova legge urbanistica sul governo del territorio", viene presentato, dal Consigliere Emiliano Di Matteo, un emendamento, il n. 14, perché nel testo originale della Pdl n. 112 mancava ogni previsione relativa a quella legge. Successivamente, in data 25 maggio 2026 il Consigliere Nicola Campitelli deposita un subemendamento, il n. 46, che è una proposta sostitutiva dell'emendamento n. 14. Un altro subemendamento viene presentato, scritto a mano, che prende il numero 49, dalla Consiglieria Erika Alessandrini e sottoscritto dal Consigliere Sospiri; ovviamente, la presentazione di quest'ultimo subemendamento non è avvenuta in tempo per il caricamento e tutta la sequela di atti tipici ed endoprocedimentali, ma viene ammesso dal Presidente della seduta d'Aula. Questo subemendamento non si contrappone all'emendamento n. 14 e neppure al subemendamento n. 46, trattandosi di una specifica in tema di cambiamento delle destinazioni d'uso e si sarebbe inserito perfettamente nell'emendamento n. 14, come n. 5 della lettera b) del comma 1, ed è stato inserito esattamente nello stesso posto del subemendamento n. 46, che a seguito delle approvazioni sarebbe diventato l'art. 32 della deliberazione legislativa.

La votazione di questo "materiale legislativo" è avvenuta in modo del tutto particolare come risulta dal resoconto, a pagina 40, in quanto è stato votato prima il subemendamento n. 49, il cui contenuto è autonomo e non interferente e subito dopo è stato votato il subemendamento n. 46, mentre l'emendamento n. 14 è stato dichiarato assorbito.

In particolare, si legge nel resoconto, con riferimento al subemendamento n. 49 quanto segue: "Colleghi, passiamo all'emendamento 49. Collega Alessandrini, me l'ha consegnato lei, non lo trova caricato. Però spieghi ai colleghi dell'opposizione, nel senso

che lo conosce, voglio dire, là sopra non lo trova. Collega Campitelli parere favorevole.

Chi è favorevole? Maggioranza a favore. Astenuti le opposizioni. È approvato.

(Il Consiglio regionale approva a maggioranza)”.

E per il subemendamento n. 46:

“Passiamo al 46, urbanistica Campitelli, vari.

Chi è favorevole?

C'è anche la proroga, sì, semestrale. 46, Campitelli. Stiamo parlando del sub 46 che assorbirà l'emendamento 14. Il sub 46 contiene la proroga.

Chi è favorevole?

Chi è contrario?

È approvato con i voti contrari dei colleghi Blasioli, D'Amico, Taglieri e Alessandrini.

L'emendamento 14 è assorbito.

(Il Consiglio regionale approva a maggioranza)”.

L'atto di richiesta del parere rivolto al Collegio risulta articolato in sei punti.

Il **primo punto** attiene alla compatibilità, con gli **articoli 13, 16, 18, 30, 32 e 40 dello Statuto regionale**, di una procedura legislativa che consenta la votazione di modifiche non preventivamente messe a disposizione dei consiglieri regionali e non formalmente illustrate all'Assemblea.

Formalmente la questione è mal posta, perché dal resoconto non emerge alcunché che abbia ostacolato lo svolgimento delle funzioni assegnate **dall'articolo 13 dello Statuto** al Consiglio regionale. Anche il richiamo **all'articolo 16**, relativo al Presidente del Consiglio, non pare conducente; infatti, i poteri di questa figura non sono stati menomati nel corso della seduta.

Lo stesso dicasi per il Regolamento del Consiglio previsto **dall'articolo 18**, per il quale non si rinviene nel resoconto alcuna richiesta di deroga o di votazione derogatoria, né alcuna protesta per la sua inosservanza.

Quanto ai diritti dei consiglieri di cui **all'articolo 30**, non risulta che siano stati compresi i diritti del comma 1, anche perché non c'è traccia della presentazione di mozioni durante lo svolgimento della seduta, e se si legge attentamente il comma 2 ci si avvede che “le notizie ed informazioni”, così come l'ottenimento della “visione e copia di tutti gli atti e



documenti amministrativi”, si riferisce all’amministrazione “della Regione e degli Enti ed Aziende dipendenti dalla Regione”, non ai lavori d’Aula.

Qui nell’Assemblea il (singolo) Consigliere è il *dominus*, può parlare, presentare obiezioni, richiedere precisazioni ed effettuare richiami al Regolamento, come concretamente è accaduto anche nella seduta del 16 giugno 2026, ma non con riferimento al subemendamento n. 49.

Anche l’**articolo 32**, che delinea il procedimento legislativo, è stato rispettato e ha guidato la seduta del 16 giugno che inizia con l’esame e la votazione del testo degli articoli, degli emendamenti e dei relativi subemendamenti e si conclude con la votazione finale (v. pag. 42).

Quanto infine alla qualità delle norme, di cui **all’articolo 40**, si tratta di indicazioni che devono essere rispettate, ma che sembrano prescindere dalla discussione della presentazione del subemendamento n. 49.

La seduta, in sostanza, è stata governata dal Presidente; ha seguito la Pdl n. 112 ed è stata condotta secondo il Regolamento e secondo una prassi che in diversi punti, senza dissenso alcuno, sembra distanziarsi, in virtù dell’agone e della collaborazione dell’Aula tra tutte le forze politiche, da singole disposizioni del Regolamento. Il resoconto, in tal senso, testimonia molto bene la prassi seguita dal Consiglio regionale dell’Abruzzo, e non risultano dallo stesso né proteste né richiami al Regolamento.

A questo punto possono essere considerati anche gli altri punti di richiesta del parere rivolto al Collegio: quanto **al punto 2**, non pare che si possa affermare in modo categorico che sia mancata la conoscibilità del testo di una proposta emendativa da parte dei Consiglieri regionali, quanto meno di quelli presenti in Aula, che erano 27 su 30; con riferimento **al punto 3**, si dà atto che la prassi seguita per il subemendamento 49 si distanzia dalle modalità procedurali previste dal Regolamento consiliare per la presentazione, ma – se si legge il resoconto – questo è accaduto anche per altri emendamenti; in ogni caso, come da Regolamento, l’ammissibilità è stata garantita dal Presidente senza contestazione, così come l’illustrazione e la conoscibilità da parte di tutti i consiglieri presenti che avevano la possibilità di esercitare tutti i loro diritti e quelli del Consiglio regionale; in relazione **al punto 4**, certamente il Presidente del Consiglio

regionale ha esercitato le funzioni attribuite dall'articolo 16 dello Statuto, compresi gli obblighi di garanzia dell'osservanza del Regolamento, della pubblicità dei lavori e della piena informazione dell'Assemblea, avvalendosi anche delle prassi consuete e senza contestazione alcuna durante i lavori d'Aula; con riferimento **al punto 5**, la deliberazione legislativa approvata non sembra presentare profili di incompatibilità statutaria, in quanto il testo definitivamente risultante dagli atti coincide con quello effettivamente sottoposto alla votazione del Consiglio regionale; infine, in relazione **al punto 6**, si osserva che per la proposta emendativa identificata con il n. 49, e confluita nella deliberazione legislativa approvata, non rileva la forma manoscritta, la mancanza della data e dell'ora del deposito, nonché la sua qualificazione in termini di emendamento o sub, e benché sfornita dell'indicazione del progetto di legge – o relativo emendamento – cui intende agganciarsi e della legge regionale che intende modificare, dal momento che l'art. 101 del regolamento rimette al Presidente del Consiglio l'ammissibilità di emendamenti, articoli aggiuntivi, subemendamenti e ordini del giorno e questo ha concretamente ammesso il subemendamento, attribuendogli il numero 49, dandogli così anche data e ora; quanto alla forma scritta, purché si adoperi la lingua italiana, non costituisce un vizio, soprattutto se risultano rispettati i criteri dell'art. 101, comma 2 del Regolamento, e – per quanto esposto sopra – non si riscontrano violazioni degli articoli 32 e 40, comma 1, dello Statuto.

7. Quanto sin qui esposto non significa che il Collegio per le garanzie statutarie voglia giustificare **prassi assembleari derogatorie o contrarie al Regolamento del Consiglio**, ma semplicemente affermare che solo qualora la prassi seguita nei lavori d'Aula incida effettivamente e gravemente – secondo un giudizio di ragionevolezza e proporzionalità – sulle norme dello Statuto, o si giunga alla deliberazione di non applicare una norma regolamentare o di modificarla implicitamente, e cioè si concretizzino prassi *contra* Statuto, l'organo di garanzia statutaria può evidenziare “*il fenomeno dell'incompatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative*” (articolo 80 dello Statuto).

8. Il Collegio con il presente parere, peraltro, non giustifica qualsivoglia **prassi di fatto** seguita dal Consiglio nell'applicazione del Regolamento del Consiglio; anzi non può esimersi dal richiamo che una prassi quanto più conforme alle disposizioni regolamentari sia non solo auspicabile, ma opportuna per le relazioni tra la maggioranza e l'opposizione,

che appaiono comunque già buone, e soprattutto per un andamento più ordinato e trasparente dei lavori d'Aula e, infine, per assicurare *l'imparzialità del procedimento di approvazione delle leggi*.

In sostanza, è auspicio del Collegio che il c.d. “*diritto parlamentare vivente*” sia quanto più vicino possibile al “*diritto parlamentare positivo*” (Statuto e Regolamento del Consiglio) e che le c.d. “*interpretazioni evolutive*” del Regolamento siano estremamente contenute. Del resto, il Consiglio regionale, in qualsivoglia momento, ha sempre il potere di aggiornare il proprio regolamento.

Il Collegio, da ultimo, vuole sottolineare che **il rispetto del Regolamento del Consiglio** è un compito che resta essenzialmente *interno al Consiglio*: spetta precipuamente al *Presidente*, che è il primo garante del suo rispetto e che può esercitare un *sindacato di legalità regolamentare*, ossia il controllo sulla conformità di un atto al Regolamento del Consiglio; ma anche all'Assemblea che può sempre pronunciarsi sull'applicazione del Regolamento.

PQM

Il Collegio per le garanzie statutarie, nei confronti della richiesta **di parere** sulla conformità agli articoli 13 (Il Consiglio regionale), 16 (Il Presidente del Consiglio), 18 (Il Regolamento del Consiglio), 30 (I diritti del Consigliere), 31 (L'iniziativa legislativa), 32 (Il procedimento legislativo) e 40 (La qualità delle norme e i Testi unici) dello Statuto della deliberazione legislativa relativa al Pdl n. 112, di cui al verbale n. 41/4 del 16 giugno 2026, recante: “Disposizioni di modifica delle leggi regionali 2/2003, 42/2013, 20/2016, 13/2018, 23/2018, 4/2024, 25/2024, 26/2024, 20/2025, 22/2025, 27/2025, 28/2025, 29/2025, 30/2025, 31/2025, 32/2025 e 36/2025 in attuazione del principio di leale collaborazione e ulteriori disposizioni”, pubblicato nel sito ufficiale istituzionale del Consiglio regionale in data 25 giugno 2026 relativamente alle modifiche apportate alla legge regionale 20 dicembre 2023, n. 58 (Nuova legge urbanistica sul governo del territorio), esprime **il proprio giudizio**:

a) l'inammissibilità della richiesta del parere di conformità allo Statuto è infondata;

b) la promulgazione n. 13, concernente la deliberazione legislativa oggetto del presente parere, è viziata;

c) le prospettate violazioni delle disposizioni degli articoli 13, 16, 18, 30, 32 e 40 dello Statuto non appaiono fondate, nei sensi di cui in motivazione.

Il parere è approvato seduta stante.

Il presente parere è pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 42 del 2007.

L'Aquila, 08.07.2026

Stelio Mangiameli (Presidente)

Fabrizio Politi (Vicepresidente)

Monica Badia

Vera Fanti

Walter Giulietti

A handwritten signature in blue ink, likely belonging to Stelio Mangiameli, the President mentioned in the text. The signature is stylized and cursive.