

# **PROCEDIMENTO LEGISLATIVO**

*A cura di:*

*Massimo Misiti*

## IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO

Tutti gli Statuti regionali dedicano un apposito Titolo o Sezione del loro articolato al procedimento legislativo, ad esclusione di quello della Regione Puglia. In generale è da rilevare che gli Statuti disciplinano il ciclo procedimentale nelle seguenti fasi: iniziativa, istruttoria e approvazione consiliare, promulgazione e pubblicazione.

Nell'individuazione dei soggetti ai quali spetta il potere di iniziativa tutti gli Statuti regionali hanno generalmente seguito le indicazioni contenute nei precedenti Statuti, legittimando: la Giunta regionale<sup>1</sup>, ciascun membro del Consiglio, i Consigli comunali (in numero variabile da Regione a Regione), i Consigli provinciali (singolarmente) e gli elettori (in numero variabile da Regione a Regione).

Per quanto concerne il numero dei Consigli comunali e la popolazione da essi rappresentata ai fini dell'esercizio del diritto di iniziativa, è da evidenziare che le disposizioni statutarie sono alquanto eterogenee, come pure quelle relative all'iniziativa legislativa da parte degli elettori<sup>2</sup>.

E' da rilevare, però, che i nuovi Statuti regionali riconoscono, rispetto a quelli precedenti, ad altri soggetti la facoltà di presentare proposte di legge all'Assemblea regionale e precisamente:

- al Consiglio delle Autonomie locali (Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Marche, Toscana ed Umbria)<sup>3</sup>;
- al Consiglio dell'Economia e del lavoro (Campania, Liguria e Marche)<sup>3</sup>;
- ai Consigli delle città metropolitane (Liguria, Puglia e Toscana);
- ai Consigli delle Unioni dei Comuni che comprendono almeno 5 Comuni (Marche);
- ai Consigli delle Comunità montane non inferiori a due (Abruzzo);
- ai Consigli delle Comunità montane che comprendono almeno 5 Comuni (Marche).

---

<sup>1</sup> Lo Statuto della Regione Puglia non prevede espressamente il diritto di iniziativa della proposte di legge da parte della Giunta regionale, in quanto ha disciplinato con un articolo specifico (art. 15) l'iniziativa popolare. L'articolo 39, che disciplina i diritti del Consigliere, riconosce al medesimo il diritto di iniziativa legislativa.

<sup>2</sup> Per l'analisi della normativa in questione si rinvia a quanto evidenziato nella parte inerente la partecipazione popolare.

<sup>3</sup> E' da rilevare, in generale, che gli Statuti stabiliscono che l'iniziativa legislativa da parte del Consiglio delle Autonomie locali possa esercitarsi su materie riguardanti, in particolare, gli enti locali, mentre per il Consiglio dell'Economia e del lavoro su materie di sua pertinenza.

Tutti gli Statuti regionali prevedono che l'iniziativa legislativa si eserciti mediante la presentazione di progetti redatti in articoli ed accompagnati da una relazione. Lo Statuto della Regione Umbria precisa che la relazione deve contenere le indicazioni necessarie per valutare la fattibilità del progetto di legge. Lo Statuto della Regione Calabria e quello della Campania prevedono, inoltre, che se la proposta di legge comporti una spesa a carico del bilancio regionale sia allegata alla proposta medesima una relazione tecnico-finanziaria.

All'esercizio dell'iniziativa in via ordinaria (giuntale e consiliare) non vi sono limiti di oggetto, salvo la competenza della Giunta regionale (prevista da tutti gli Statuti regionali) ad elaborare i bilanci e le relative proposte di legge. Limiti all'iniziativa popolare derivano, invece, da specifiche disposizioni statutarie per determinate materie.

E' da rilevare, inoltre, che gli Statuti regionali affrontano, per quanto riguarda l'iniziativa popolare, anche due questioni rilevanti. La prima è quella relativa alla sorte dei progetti di legge, presentati al Consiglio regionale, per i quali non si sia perfezionato l'iter al momento in cui ha termine la legislatura. La seconda è quella inerente la obbligatorietà o meno della discussione della proposta di legge da parte del Consiglio regionale. Gli Statuti delle Regioni Calabria, Campania, Emilia Romagna, Liguria e Puglia prevedono espressamente che le proposte di legge ad iniziativa popolare non decadono al termine della legislatura. In particolare, è da evidenziare, a tale proposito, che lo Statuto della Regione Lazio stabilisce che le proposte di legge regionale di iniziativa popolare mantengono la loro validità fino al termine della legislatura successiva a quella nella quale la proposta di legge è stata presentata.

Diversi Statuti (Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria) prevedono che le proposte di legge di iniziativa popolare siano portate all'esame del Consiglio entro un determinato numero di mesi (il termine varia da Regione a Regione). Alcuni Statuti stabiliscono che, trascorso tale termine, il progetto sia iscritto all'ordine del giorno della prima seduta dell'Assemblea e discusso con precedenza su ogni altra questione.

Allo stadio prodromico della presentazione della proposta di legge subentra quello immediatamente consecutivo del preventivo esame da parte delle Commissioni consiliari.

E' da rilevare che diversi Statuti hanno introdotto principi inerenti la qualità della normazione, che rappresentano senz'altro un importante innovazione delle nuove Carte statutarie regionali. Lo Statuto della Regione Marche stabilisce che le proposte di legge assegnate alle Commissioni siano

accompagnate da un'analisi tecnico-normativa e di impatto della regolamentazione.

E' evidente che tutti gli Statuti regionali disciplinano la procedura normale che riconduce all'Assemblea, nella sua interezza, l'esercizio della potestà legislativa, lasciando alle Commissioni la funzione referente.

In generale, è da rilevare che la maggioranza degli Statuti regionali espressamente rinvia al Regolamento interno la disciplina relativa:

- a) alle modalità e termini per l'assegnazione e l'esame dei progetti di legge (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Toscana ed Umbria);
- b) alle procedure abbreviate per le proposte di legge dichiarate urgenti (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana ed Umbria).

Lo Statuto della Regione Emilia Romagna, inoltre, prevede che il Regolamento interno "stabilisce le procedure, modalità e tempi per la pubblicazione e la diffusione dei progetti di legge, ai fini della consultazione e della partecipazione". Lo Statuto della suddetta Regione stabilisce anche le modalità per la nomina dei relatori. In particolare, lo Statuto prevede che "il Presidente della Commissione propone immediatamente alla stessa la nomina del relatore, cui spetta il compito di istruire e seguire l'iter complessivo del progetto di legge assegnato e, se richiesto da Consiglieri rappresentanti un quinto dei voti assegnati, viene nominato anche un relatore di minoranza. Il Regolamento interno definisce i mezzi e gli strumenti a disposizione del relatore per l'esercizio delle sue funzioni".

Lo Statuto della Regione Liguria prevede che "il Regolamento interno stabilisce le modalità di definizione dei termini per l'esame delle iniziative legislative in Commissione, trascorsi i quali, su richiesta del proponente, il progetto viene discusso e votato dal Consiglio anche se la Commissione non ha concluso i propri lavori".

In generale, gli Statuti prevedono che la proposta di legge, dopo l'esame della Commissione, sia approvata dal Consiglio articolo per articolo e con votazione finale sull'intero testo.

E' da evidenziare che tutti gli Statuti regionali (ad esclusione di quello delle Marche) prevedono il ricorso alla procedura redigente.

La disciplina di tale procedura è sicuramente uno degli elementi di novità delle nuove Carte statutarie, in quanto in quelle precedenti tale istituto aveva ricevuto scarsa attenzione.

Tutti gli Statuti comunque, ad esclusione di quelli della Toscana e dell'Umbria, prevedono la facoltà della Giunta regionale o di un certo numero di Consiglieri o di componenti della Commissione di richiamare la proposta di legge (in ogni momento sino all'esame conclusivo in Commissione) alla

procedura normale. E' da rilevare, però, che secondo la Carta statutaria della Regione Toscana le Commissioni esercitano le funzioni redigenti (nei casi previsti dal regolamento interno) solo se lo disponga il Consiglio con voto unanime.

Lo Statuto della Regione Lazio e quello della Regione Umbria prevedono rispettivamente che può essere richiesta la procedura normale di esame della proposta di legge anche da parte di un Presidente di un Gruppo consiliare non rappresentato nella Commissione e da un gruppo consiliare.

Tutti gli Statuti regionali, ad esclusione di quello della Puglia, stabiliscono che il procedimento redigente non può essere utilizzato per determinati progetti di legge, ad esempio per quelli relativi alla modifica dello Statuto, alla legge elettorale, alle leggi di notifica delle intese della Regione con altre Regioni, alle leggi di approvazione del bilancio, al rendiconto, alla legge finanziaria ed alle leggi tributarie.

E' da rilevare che lo Statuto della Regione Campania prevede anche le funzioni deliberanti delle Commissioni nei casi e nelle forme stabiliti dal regolamento interno. La disposizione in questione, però, prevede che, sino all'approvazione definitiva, il provvedimento può essere rimesso alla procedura normale di esame e approvazione dell'Assemblea o sottoposto alla sua approvazione con sola dichiarazione di voto, se ne fanno richiesta un decimo dei componenti del Consiglio o un quinto dei componenti la Commissione. Anche la Regione Piemonte disciplina il procedimento in sede deliberante.

Il ricorso alla procedura in Commissione redigente o deliberante è da considerarsi, comunque, una semplificazione del procedimento legislativo, che è stata introdotta nei nuovi Statuti regionali. E' da evidenziare, però, che nel contempo varie disposizioni statutarie introducono un aggravamento del procedimento legislativo. In generale è da rilevare che all'interno del procedimento legislativo sono previsti:

- l'espressione di pareri obbligatori da parte del Consiglio delle autonomie locali in determinati casi<sup>4</sup>;
- maggioranze qualificate per l'approvazione di determinati progetti di legge inerenti determinate materie<sup>5</sup>;

---

<sup>4</sup> Qualora l'Assemblea regionale deliberi in difformità al parere del Consiglio delle autonomie locali è prescritta la maggioranza assoluta dei suoi componenti.

<sup>5</sup> Vedasi art. 54, comma 3, dello Statuto della Regione Calabria (le leggi regionali istitutive di enti e aziende regionali devono essere approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio); art. 36, comma 4, dello Statuto della Regione Umbria (la legge regionale sulla composizione del Consiglio delle autonomie locali, la legge elettorale, le leggi di conferimento di funzioni amministrative, le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto, le leggi finanziarie, le leggi di ratifica di

- una fase consultiva (facoltativa o obbligatoria) che si inserisce tra l'approvazione della proposta di legge e la promulgazione da parte degli organi di garanzia statutaria, ove istituiti dagli Statuti regionali<sup>6</sup>.

Altre disposizioni particolari che incidono sul procedimento legislativo sono, inoltre, quelle contenute:

- nello Statuto della regione Puglia, ove è previsto che la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale esprime parere sulla legge finanziaria regionale;
- nello Statuto della regione Emilia Romagna, ove è stabilito che, nei procedimenti riguardanti la formazione degli atti normativi, l'adozione del provvedimento finale può essere preceduta da istruttoria pubblica.

E' da rilevare in generale, per quanto riguarda i termini per la promulgazione e la pubblicazione delle leggi regionali, che questi variano da Regione a Regione.

Gli Statuti regionali stabiliscono che la legge regionale è promulgata dal Presidente della Giunta regionale:

- entro dieci giorni dalla sua approvazione (Calabria, Emilia Romagna, Marche e Toscana);
- entro quindici dalla sua approvazione (Liguria e Piemonte);
- entro venti giorni dalla sua approvazione (Abruzzo);
- entro un mese o trenta giorni dalla sua approvazione (Campania e Lazio).

Gli Statuti della Regione Puglia ed Umbria non stabiliscono un termine per la promulgazione delle leggi.

Lo Statuto della Regione Toscana prevede che “il termine per la promulgazione delle leggi sottoposte a procedura di assenso comunitario decorre dal ricevimento della comunicazione dell'assenso o dalla scadenza del termine previsto per la pronuncia dell'organo comunitario”. Il mancato assenso comunitario, anche parziale, comporta il riesame della legge, nei modi e nelle forme disciplinate dal Regolamento interno del Consiglio.

La formula di promulgazione è prevista da tre Statuti regionali: Emilia Romagna, Marche e Piemonte.

---

intese con le altre Regioni devono essere approvate a maggioranza assoluta da parte dell'Assemblea; art. 17, comma 4, dello Statuto della Regione Piemonte (la legge elettorale deve essere approvata a maggioranza qualificata pari a tre quinti dei componenti del Consiglio).

<sup>6</sup> Gli organi di garanzia statutaria, di norma, valutano la conformità dello Statuto delle leggi regionali.

Per quanto concerne la pubblicazione delle leggi sul Bollettino Ufficiale della Regione è da evidenziare che:

- gli Statuti delle Regioni Abruzzo, Campania, Liguria, Marche stabiliscono che le leggi regionali sono pubblicate sul BUR subito dopo la promulgazione;
- lo Statuto della Regione Emilia Romagna prevede che le leggi regionali sono pubblicate sul BUR entro cinque giorni dalla promulgazione;
- gli Statuti delle Regioni Calabria, Piemonte, Puglia ed Umbria stabiliscono che la legge regionale è pubblicata sul BUR entro dieci giorni dalla promulgazione;
- lo Statuto della Regione Toscana prevede che la legge regionale è pubblicata sul BUR non oltre venti giorni dalla data di promulgazione.

Lo Statuto della Regione Lazio non stabilisce espressamente un termine per la pubblicazione delle leggi regionali sul BUR, in quanto lo Statuto medesimo prevede, genericamente, che “successivamente alla promulgazione, la legge regionale è pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione”.

E' da evidenziare, inoltre, che lo Statuto della suddetta Regione stabilisce la sospensione dei termini di promulgazione e di pubblicazione della legge regionale nel caso di richiesta<sup>7</sup> della pronuncia del Comitato di garanzia statutaria sulla conformità allo Statuto della legge regionale approvata dal Consiglio. I termini riprendono a decorrere dalla data in cui il Comitato di garanzia statutaria si pronuncia favorevolmente in ordine alla conformità, ovvero dalla data di riapprovazione della legge regionale sottoposta a riesame del Consiglio<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda l'entrata in vigore delle leggi regionali, gli Statuti regionali stabiliscono che le stesse entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla pubblicazione, salvo che le leggi medesime non dispongano un termine diverso.

E' da rilevare, infine, che alcune disposizioni statutarie, inerenti la pubblicazione delle leggi regionali (Abruzzo, Lazio, Toscana ed Umbria),

---

<sup>7</sup> Il parere del Comitato di garanzia statutaria è formulato su richiesta del Presidente della Regione, del Presidente del Consiglio, di un terzo dei componenti del Consiglio, nonché su richiesta del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, a seguito di deliberazione assunta a maggioranza dei componenti.

<sup>8</sup> Lo Statuto stabilisce che “se il Comitato si pronuncia nel senso della non conformità della legge regionale allo Statuto ne dà comunicazione al Presidente del Consiglio affinché la legge venga sottoposta al riesame del Consiglio stesso. Qualora il Consiglio intenda approvare la legge regionale senza modificarla sulla base dei rilievi contenuti nella pronuncia del Comitato occorre il voto favorevole della maggioranza dei componenti”.

hanno espressamente previsto la pubblicità anche telematica relativa all'attività normativa regionale.

Gli Statuti delle suddette Regioni hanno dato, pertanto, rilevanza statutaria alla comunicazione legislativa, introducendo principi rivolti a favorire l'effettiva conoscenza e reperibilità delle leggi regionali da parte dei cittadini.