

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Ancona 3 - 4 aprile 1997

**I LIMITI AL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA DELLE
REGIONI DI CUI ALL'ARTICOLO 121 DELLA
COSTITUZIONE**

Mirella Gallinaro
(Servizio Legislativo del Consiglio regionale)

L'articolo 121 secondo comma della Costituzione recita "Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere"

La formulazione testuale non prevede limitazione di sorta ed è stata ripresa nella legge 10 febbraio 1953, n. 62 "Costituzione e funzionamento degli organi regionali" che nel titolo III "Organi della Regione", articolo 22 "Attribuzioni del Consiglio regionale" al comma secondo recita: "Spetta al Consiglio regionale:
1° la formulazione di proposte di legge al Parlamento, nonché dei pareri di cui agli artt. 132 e 133 della Costituzione" (peraltro bisogna rammentare che la legge 23 dicembre 1970, n. 1084 "Modificazioni alla legge 10 febbraio 1953, n. 62 sulla Costituzione e sul funzionamento degli organi regionali, nonché alla legge 16 maggio 1970, n. 281 recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a Statuto ordinario" all'art. 2 dispone: "Le disposizioni contenute nei titoli III e IV della legge 10 febbraio 1953, n. 62 hanno valore transitorio sino all'entrata in vigore degli Statuti delle singole Regioni".)

Gli statuti delle regioni a statuto ordinario o non hanno una specifica menzione (Statuto Regione Umbria) ovvero si limitano ad attribuire al Consiglio regionale la competenza (Abruzzo art. 31; Basilicata art. 11; Calabria art. 16; Lazio art. 6; Liguria art. 17; Lombardia art. 6; Marche art. 21; Molise art. 6 - con la specificazione che "le proposte di legge sono trasmesse ai Presidenti delle Camere dal Presidente del Consiglio regionale"; Piemonte art. 17; Veneto art. 8) fatto salvo come si dirà, quanto previsto dagli statuti delle regioni Campania, Puglia e Toscana.

Particolare anche la formulazione dello Statuto dell'Emilia Romagna (legge 9 novembre 1990, n. 336) che nell'articolo 7 relativo alle funzioni del Consiglio regionale al comma 2 recita:

"Esercita le potestà legislative e regolamentari, e adotta i provvedimenti di attuazione delle leggi statali e gli altri atti di interesse generale ad esso attribuiti dalla Costituzione e dal presente Statuto" e, nell'art. 40 del titolo V relativo a "Rapporto con gli enti locali" recita:

"La Regione nell'esercitare le proprie competenze in conformità ai principi di cui agli articoli 2, 3 e 4 dello Statuto, riconosce nelle province e nei comuni un momento essenziale dell'autogoverno delle popolazioni dell'Emilia Romagna; promuove con proposte di legge al Parlamento della Repubblica ed altre opportune iniziative l'adeguamento del sistema provinciale e comunale alle esigenze di autonomia degli enti locali".

L'art. 20 comma 1 n. 2, dello Statuto della Campania recita "Spetta in particolare al Consiglio regionale:

1) formulare proposte di legge alle Camere in materie non rientranti nella competenza normativa regionale."

Praticamente identica la formulazione dell'art. 27 dello Statuto della Regione Puglia che recita: "Il Consiglio regionale formula proposte di legge alle Camere in materie non rientranti nella sua competenza normativa."

Diversa e interessante la formulazione adottata dallo Statuto della Regione Toscana che nell'art. 21 comma 2 lettera b) recita: "Il Consiglio in particolare: delibera ai sensi dell'art. 121 della Costituzione i disegni di legge da proporre alle Camere su tutti gli oggetti che coinvolgano interessi della Regione".

Nessun limite dunque negli statuti regionali, tranne quello che esamineremo successivamente del coinvolgimento di interessi regionali dello Statuto della Toscana e anzi una estensione esplicita al di là dei limiti delle competenze regionali negli Statuti di Campania e Puglia.

Diverso il quadro se si analizzano le formulazioni delle Regioni a statuto speciale. L'art. 18 dello Statuto della Regione Sicilia recita: "L'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato".

L'art. 51 dello Statuto della Regione Sardegna recita: "Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la Regione".

L'art. 35 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige recita: "Nelle materie non appartenenti alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse, il Consiglio regionale può emettere voti e formulare progetti. Gli uni e gli altri sono inviati dal Presidente della Giunta regionale al Governo per la presentazione alle Camere e sono trasmessi in copia al Commissario del Governo".

L'art. 26 dello Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia recita al primo e secondo comma: "1. Il Consiglio regionale, in materie estranee alla sua competenza ma che presentano particolare interesse per la Regione, può formulare progetti di legge da sottoporre al Parlamento. 2. I progetti sono inviati dal Presidente della Giunta regionale, al Governo per la presentazione alle Camere."

Un'ultima ricognizione sui dati normativi deve per completezza essere fatta anche sui regolamenti parlamentari per individuare in essi eventuali limiti, in primis in relazione a disposizioni specifiche nella fase di un eventuale previo giudizio di ammissibilità. "I disegni di legge e le proposte, composti di titolo, nota illustrativa e articolato, presentati ad una delle Camere, vengono esaminati per la loro ammissibilità dal Presidente della Camera alla quale sono presentati. Il presidente si avvale di uno staff di funzionari che lo coadiuvano sotto la responsabilità e la direzione politica dello stesso Presidente, il quale decide in ogni caso l'esistenza e la regolarità formale dell'atto di iniziativa, con esclusione di qualunque giudizio sulla legittimità costituzionale o sulla opportunità dell'atto stesso.

Sul punto scrivono due esperti in diritto parlamentare: "I disegni di legge e le proposte, composti di titolo, nota illustrativa e articolato, presentati ad una delle Camere, vengono esaminati per la loro ammissibilità dal Presidente della Camera alla quale sono presentati. Il Presidente si avvale di uno staff di funzionari che lo coadiuvano sotto la responsabilità e la direzione politica dello stesso Presidente, il quale decide in ogni caso.

A nostro avviso, il giudizio di ammissibilità serve ad accertare soltanto l'esistenza e la regolarità formale dell'atto di iniziativa con esclusione di qualunque giudizio sulla legittimità costituzionale o sulla opportunità dell'atto stesso.

Analogamente a quanto accade per le mozioni, interrogazioni, interpellanze, ordini del giorno, il Presidente dichiara irricevibili quei disegni di legge che fossero formulati con frasi sconvenienti (anche se l'ipotesi è abbastanza difficile che si verifichi nella pratica).

Da notare che l'art. 8 Reg. Senato attribuisce espressamente al Presidente il potere di giudicare della ricevibilità dei testi "sulla base del Regolamento" Tale potere presidenziale, pur esercitato nella prassi, non è esplicitamente contemplato dal Regolamento della Camera.

(V. Di Ciolo - L. Ciaurro - Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica III ed. Giuffrè p. 370)

Sempre nel regolamento del Senato e, lo si rileva per mera completezza informativa, si segnala che il comma 3 e 4 dell'art. 74 "Disegni di legge d'iniziativa popolare e disegni di legge di iniziativa dei Consiglieri regionali" prevedono:

"3. Le competenti Commissioni debbono iniziare l'esame dei disegni di legge di iniziativa popolare ad esse assegnati entro e non oltre un mese dal deferimento. E' consentita l'audizione di un rappresentante dei proponenti designato dai primi dieci firmatari del disegno di legge.

4. I termini previsti dal comma 3 si applicano anche ai disegni di legge presentati dai Consigli regionali ai sensi dell'art. 121 della Costituzione. E' consentita l'audizione di un rappresentante del Consiglio regionale proponente."

Infine l'articolo 76 bis prevede nei commi 1-3:

"76-bis. Relazione tecnica sui disegni di legge e sugli emendamenti. - 1. Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge d'iniziativa regionale o del CNEL che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni della legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture.

2. Sono proponibili gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica redatta nei termini di cui al comma 1.

3. Le Commissioni competenti per materia e, in ogni caso la 5^a Commissione permanente possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 1 per i disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti di iniziativa parlamentare al loro esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione sui disegni di legge deve essere trasmessa dal Governo nel termine di trenta giorni dalla richiesta."

Questo il quadro normativo e testuale, come si vede, piuttosto scarno di indicazioni, ma su questi dati c'è stato un notevole dibattito in dottrina che, almeno agli inizi della esperienza regionale e sulla base delle motivazioni più varie, si è "affannata" a trovare limiti sia procedurali che di merito all'iniziativa regionale partendo dal presupposto della Regione come ente dotato di autonomia ad interesse "specializzato" in ragione delle materie ad essa attribuite e non già come ente ad interesse generale.

Il ragionamento in particolare prende le mosse dai limiti anche procedurali previsti nelle Regioni a Statuto speciale per estenderli come regole generali a tutte le Regioni. Così poichè sia lo Statuto del Friuli Venezia-Giulia (art. 26) e del Trentino Alto-Adige (art. 35) prevedono che i progetti di legge nazionale approvati dai Consigli siano inviati alle Camere tramite il Governo, anche sulla scorta di quanto previsto dall'articolo 6 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 per gli Statuti regionali, si è ipotizzato che sempre questa dovesse essere la procedura prevista e, che in questa fase vi potesse essere una sorta di controllo sull' "interesse regionale" (cui la Regione potrebbe opporsi con un conflitto di attribuzione). Tuttavia tale opinione è stata ampiamente smentita sia nella prassi che ha visto le Regioni presentare direttamente alle Camere le proprie proposte di legge, sia da previsioni statutarie, come visto prima, per la Regione Molise.

Così, per quanto riguarda il tema dell'interesse pur nella consapevolezza delle difficoltà di individuare tale categoria si è ritenuto di non poter superare tale limite.

Sotto questo profilo molto interessante per l'evoluzione successiva dell'autore mi pare quanto si legge nella voce, "Iniziativa legislativa" dell'Enciclopedia del Diritto curata da Cuocolo:

"Anzitutto, non può trascurarsi l'argomento fornito dal raffronto con quanto previsto dagli Statuti regionali speciali, per i quali, come si è detto, l'iniziativa regionale è limitata alle materie di particolare interesse per la Regione. Non si vede infatti in virtù di quale considerazione logica le Regioni a Statuto ordinario, ad autonomia più ristretta, dovrebbero avere sul punto una competenza più estesa di quella delle Regioni speciali. Si tratterebbe, infatti, di una contraddizione che urterebbe contro tutto il sistema della autonomie regionali e che, per essere affermata, non potrebbe fondarsi su un semplice richiamo alla lettera dell'art. 121 che, pur non indicando testualmente limiti, certo non può escludere quelli derivanti dall'ordinamento complessivo.

Inoltre, potrebbe anche osservarsi che la collocazione della disposizione costituzionale prevede il potere regionale in discorso sembra convalidare la tesi in esame, posto che se il Costituente avesse voluto attribuire alla Regione un generale potere di iniziativa delle leggi statali, la relativa indicazione avrebbe trovato più idonea collocazione in quell'art. 71 che, come abbiamo più sopra osservato, contempla le ipotesi di competenza generale in materia di iniziativa legislativa.

In fine, ed è questo l'argomento più importante, davvero non si vede come potrebbe ammettersi un indiscriminato e generale esercizio dell'iniziativa legislativa da parte delle Regioni, anche alla stregua delle concezioni che riconoscono alle Regioni un potere di contribuire in qualche modo alla determinazione dell'indirizzo politico statale posto che senza la fissazione di limiti, anche ampi e comprensivi, si finirebbe probabilmente con il dover registrare una proliferazione di progetti nei settori più disparati, destinati non tanto a contribuire alle scelte dello Stato, quanto piuttosto ad accrescere la confusione nel settore dell'iniziativa e ad appesantire il lavoro, già troppo oneroso, delle Commissioni parlamentari.

Detto questo, deve però anche sottolinearsi che il riferimento alle "materie di diretto interesse regionale" quale possibile criterio per circoscrivere la competenza regionale in materia di iniziativa legislativa, analogamente a quanto previsto dagli statuti

speciali, presenta almeno due ordini di equivoci, con riferimento sia alla definizione della materie che a quella degli interessi.

Sono note infatti, e non è possibile soffermarsi qui, le gravi difficoltà incontrate dalla giurisprudenza, e non del tutto superate in dottrina, nella precisazione dei due concetti, a seconda degli angoli visuali assunti, con risultati davvero non confortanti sotto il profilo della univocità. E non è dunque difficile prevedere che tale situazione sarà destinata a riprendersi anche nei confronti della identificazione delle ipotesi nelle quali le Regioni potranno validamente esercitare il loro potere di iniziativa legislativa.

Per il che a noi sembra che pur non potendosi ammettere il più generale e indiscriminato esercizio dell'iniziativa in discorso, per quanto si è osservato sopra, anche il riferimento alle materie di diretto interesse regionale dovrà essere inteso con sufficiente elasticità, consentendo alle Regioni di sollecitare l'intervento legislativo statale, mediante proposizione di un apposito progetto di legge, per tutte le questioni nelle quali possa ragionevolmente ravvisarsi un interesse della Regione, salva ovviamente la valutazione degli organi legislativi nazionali sul seguito da darsi alla proposta regionale." (Enciclopedia del diritto, Giuffrè, vol. XXI 1971)

Lo stesso autore che, come noto, è stato eletto negli anni scorsi consigliere regionale ricoprendo anche cariche istituzionali nella Regione Liguria, ha scritto 20 anni dopo: "Eguale, spetta al Consiglio regionale esercitare l'iniziativa delle leggi statali (anche costituzionali).....". Ci si è chiesti se questa iniziativa debba ritenersi circoscritta alla materia di diretto interesse regionale.

La risposta, a nostro avviso, deve essere negativa, sia perchè nessuna limitazione è contenuta nell'art. 121 Cost. sia perchè non può escludersi un interesse indiretto delle Regioni in materie che direttamente non rientrerebbero nella sfera degli interessi regionali" (F. Cuocolo - Diritto regionale italiano - UTET, 1991, pag. 71)".

Come si vede vi è un completo coinvolgimento di prospettiva.

Evidenziando la difficoltà dell'individuazione del limite dell'interesse e per un cambio di ottica nell'affrontare il problema, il Martines che scrive "Sembra, dunque, che la soluzione corretta della questione dei limiti all'iniziativa legislativa regionale vada ricercata, in mancanza di adeguati sussidi normativi (essendo, come s'è detto, le relative disposizioni lacunose ed ambigue), nel quadro di una visione storicizzata dei rapporti Stato-Regioni, per modo che, in ultima istanza, la definizione di ciò che è (o non è) "interesse" regionale resti affidata a clausole interpretative che, volta per volta e per ciascuna fattispecie, saranno convenzionalmente stipulate dagli organi protagonisti della vicenda: dal Consiglio regionale in primo luogo che, facendosi portatore dell'iniziativa legislativa, darà con ciò ad intendere esser la legge in questione necessaria od opportuna con riguardo agli interessi pubblici affidati alla cura della Regione; dalle Camere che, per il sol fatto di imprendere l'esame del progetto (altro discorso è che poi lo si approvi o meno), ne confermano la natura di atto (comunque) di "interesse" regionale. E non si trascuri che, fino ad oggi, in ordine alla ammissibilità delle proposte regionali, si è avuto un indirizzo di largo favore, ammissibilità delle proposte regionali, si è avuto un indirizzo di largo favore, ammettendosi persino progetti volti a riformare organicamente lo stesso impianto costituzionale dello Stato, in vista di un corposo rinvigorimento delle

autonomie locali in genere". (Martines lineamenti di diritto regionale, Giuffrè 1997 p. 134-135)

Sulla stessa linea e ponendo l'accento sulla ratio della partecipazione Giustino D'Orazio scrive che l'iniziativa legislativa: "ponendo in risalto la soggettività anche politica dell'ente autonomo nello Stato-comunità; presentando carattere meramente facoltativo e non vincolante; esprimendo al massimo grado (soprattutto nelle proposte di revisione costituzionale, come anche nell'elezione del Presidente della Repubblica) l'interesse e quasi l'immedesimazione nell'unità nazionale, si colloca non tanto nell'ottica dell'autonomia (da) e, quindi, dei raccordi collaborativi in itinere con lo Stato, quanto in quella della partecipazione (a), che amplia la sfera di interessi cui la Regione possa rivolgere le sue proposte, senza graduazioni o differenziazioni ratione materiae (espressione di una visione settoriale dell'autonomia) senza che quelli possano, conseguentemente, acquistare rilievo ai fini di un loro preventivo controllo sotto il profilo dell'an e del quantum. Che l'iniziativa legislativa regionale debba essere più correttamente inquadrata non tanto nel modello garantista delle autonomie quanto in quello cooperativo-partecipazionista è, del resto, affermazione non nuova in dottrina". (G. D'Orazio - Iniziativa regionale di revisione costituzionale e preteso) limite dell'interesse, in Giur. Cost. 1989 parte II pag. 1017 e seg.).

Dopo questo sintetico excursus sui dati normativi e sulla difficoltà della dottrina ad inquadrare la categoria dell'interesse regionale (vedi anche Gizzi manuale di Diritto Regionale, Giuffrè, 1991, pag. 151 e Paladin - Diritto regionale CEDAM, 1992, pag. 358/361). E' necessario ricordare quanto è stato recentemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Sulla base del mero dato testuale la Corte Costituzionale ha definitivamente eliminato ogni presunto limite in relazione alla facoltà dei Consigli di presentare proposte di legge costituzionale quando, pronunciando su una proposta di legge costituzionale presentata proprio dalla Regione Veneto nella scorsa legislatura e rinviata ed impugnata dal Governo tra l'altro proprio in nome di tale limite, la Corte ha dichiarato: "In proposito, va ricordato che l'art. 121 Cost., nel riferire ai Consigli regionali il potere di fare proposte di legge alle Camere, non ha introdotto nei confronti di tale potere limitazioni riferite alle forze, ordinaria o costituzionale, dell'atto normativo che la Regione intenda proporre. Né tali limitazioni potrebbero essere desunte, sia pure indirettamente, dalla disciplina generale che l'art. 71 Cost. ha posto in tema di soggetti legittimati all'esercizio dell'iniziativa delle leggi dello Stato, dove non si opera alcun riferimento alla forza dell'atto che viene proposto. Ed è proprio la considerazione di tale quadro normativo che ha condotto questa Corte a riconoscere, nella sentenza n. 256 del 1989, la spettanza al Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 121, comma 2, Cost., del potere di presentazione alle Camere di proposte di legge anche in tema di revisione costituzionale". (Sent. 470/1992)

Ma in ogni caso quand'anche si volesse stabilire un qualche limite riferito ad un presunto interesse regionale, non si può non ricordare come la giurisprudenza costituzionale ha contribuito, da un lato, ad estendere la competenza delle Regioni individuando, oltre alle materie elencate nell'articolo 117, le così dette "materie di interesse regionale", dall'altro ad ampliare il concetto stesso di "Interesse regionale" ai molti e vari settori di intervento della comunità regionale (vedi per la ricostruzione

sistematica la nota di Massimo Carli "Materie di "competenza regionale e materie di "interesse regionale" a commento della sentenza n. 251/1993 in Giur. Cost. 1993, 1848)

Infatti, la Corte dapprima ha affermato che: "al di là delle finalità in relazione alle quali le Regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e fini rispetto ai quali le Regioni stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate. Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole Regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal DPR n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione. Grazie a tali norme, infatti, si afferma, per un verso, il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano e, per altro verso, si attribuisce a siffatto articolato complesso di istituzioni democratiche - ora sotto la denominazione di "Repubblica", ora sotto quella di "Italia" - l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltrechè attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9 e 11 Cost.)". (Sent. n. 829/1988).

Così con la sentenza 470/1992 sopraccitata si è negato che i referendum consultivi, previsti dall'articolo 26 comma 2 della legge regionale del Veneto n. 1/1973 potessero essere limitati: "ai soli "provvedimenti" caratterizzati dalla presenza di un interesse territorialmente delimitato ed esclusivo della Regione. In realtà, l'interesse delle popolazioni regionali, che la norma statutaria ha inteso richiamare, oltre a investire l'intera gamma delle competenze proprie della Regione, può assumere anche connotazioni più late, che superano gli stretti confini delle materie e del territorio regionale, fino a intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione che, nel contesto della nostra forma di Stato, delineata dall'art. 5 Cost., va riconosciuta alla Regione "riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e di proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima" (Sent. n. 829 del 1988)...." (Sentenza n. 470/1992)

Quindi accentuando il ruolo politico della Regione quale ente esponenziale dell'intera popolazione si può escludere anche sotto questo profilo un limite alla facoltà di proposta di legge alle Camere da parte del consiglio regionale, posto che tale limite non si può ritrovare nè nella "materia di competenza regionale" nè per l'ambito territoriale dell'oggetto di interesse (vedi proposte di riforma costituzionale).

Infine si ritiene utile proporre all'attenzione la seguente considerazione trovata nel Commentario alla Costituzione art. 121-127 (ed. Zanichelli pag. 68) e che la scrivente condivide pienamente per la quale non si può negare l'interesse regionale "tutte le volte che l'iniziativa sia coperta da una dichiarazione programmatica degli statuti".