

XI LEGISLATURA

V COMMISSIONE PERMANENTE

SOTTOCOMMISSIONE "AUTONOMIA SPECIALE DELLA REGIONE E RIFORME COSTITUZIONALI"

**La revisione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli
Venezia Giulia nel nuovo contesto costituzionale –
una prima griglia tematica**

Nota n. 09 – 2 marzo 2016

A cura dell'Area giuridico-legislativa del Consiglio regionale

Sommario

La revisione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nel nuovo contesto costituzionale.....	3
Introduzione.....	3
La revisione dello statuto speciale.....	5
Il nuovo procedimento di revisione statutaria: una legge costituzionale per procedimentalizzare il principio dell'intesa	5
Le procedure di elaborazione della proposta: il coinvolgimento delle formazioni sociali e delle istituzioni del territorio nel processo di revisione	5
Gli apporti scientifici.....	6
Il contenuto della revisione statutaria: temi e questioni.....	6
Griglia tematica.....	14
Scheda di approfondimento <i>REVISIONE DEGLI STATUTI SPECIALI DELLE ALTRE REGIONI AUTONOME CON PARTICOLARE RIGUARDO AL COINVOLGIMENTO DELLE FORMAZIONI SOCIALI E DELLE ISTITUZIONI DEL TERRITORIO NEL PROCESSO DI REVISIONE</i>	16
Provincia autonoma di Trento - Revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige	16
Provincia autonoma di Bolzano- Revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige	16
Regione Valle d'Aosta - Revisione dello Statuto di autonomia	17
Regione Sicilia - Revisione dello Statuto di autonomia.....	17
Regione Sardegna - Revisione dello Statuto di autonomia.....	17

La revisione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia nel nuovo contesto costituzionale

DOCUMENTO DI LAVORO PER LA SOTTOCOMMISSIONE "AUTONOMIA SPECIALE E RIFORME"

Introduzione

Il presente documento di lavoro vuole essere un primo contributo tecnico di ricognizione dei temi e delle questioni legati alla revisione dello statuto speciale nel nuovo contesto costituzionale che potrebbe delinearci con l'entrata in vigore del ddl di superamento del bicameralismo perfetto e di modifica del titolo V della parte II della costituzione.

Si ricorda che, per quanto riguarda lo *status* delle autonomie speciali, il ddl costituzionale¹:

1) mantiene inalterata la norma fondativa dell'autonomia speciale e cioè l'art. 116, I comma, cost., secondo cui alcune Regioni *"dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti adottati con legge costituzionale"*;

2) lascia intatte le loro competenze, grazie alla clausola di salvaguardia della specialità, contenuta alla norma transitoria di cui all'art. 39, comma 13, che dispone la non applicazione delle modifiche che il ddl apporta al titolo V della parte II cost. *"fino alla revisione dei rispettivi statuti"*: ciò significa che restano ferme sia le competenze previste dagli statuti vigenti, ma anche quelle derivanti dalla clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. 3/2001², con il risultato che le parti di quella legge che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite dagli statuti continuano ad applicarsi alle autonomie speciali fino alla revisione dei rispettivi statuti;

3) prevede che la *"revisione"* degli statuti speciali debba avvenire *"sulla base di intese"* con la Regione interessata (principio dell'intesa);

4) contiene alcune disposizioni di immediata applicazione alle autonomie speciali, per cui non occorre attendere la revisione degli statuti e in particolare:

a) l'estensione alle autonomie speciali dell'art. 116, III comma, cost. sul regionalismo differenziato, che opera secondo un doppio binario:

¹ Nel testo approvato, in seconda deliberazione, dal Senato della Repubblica, il 20 gennaio 2016 ([A.C. 2613-D](#)).

² Secondo cui: *"Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*.

- dalla data di entrata in vigore della riforma costituzionale e sino alla revisione degli statuti si applica l'articolo 116, III comma 3, cost. nel testo attualmente vigente, escludendo le materie di competenza concorrente di cui all'articolo 117, III comma , cost. e, conseguentemente, le Regioni a statuto speciale potranno chiedere con legge rinforzata ulteriori forme e condizioni di autonomia limitatamente alle materie dell'organizzazione della giustizia di pace, delle norme generali sull'istruzione e della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;

- dopo la revisione degli statuti è, invece, prevista l'applicabilità dell'articolo 116, comma 3, nel testo modificato dalla riforma costituzionale;

b) la norma transitoria secondo cui, sino alla revisione degli statuti, ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma cost., resta fermo quanto previsto dagli statuti e dalla norme di attuazione vigenti;

c) il divieto (applicabile anche alle autonomie speciali) di corrispondere *“rimborsi o analoghi trasferimenti monetari recanti oneri a carico della finanza pubblica in favore dei gruppi politici presenti nei Consigli regionali”* (art. 40, comma 2).

La revisione dello statuto deve tener conto anche della parte della riforma che riguarda l'ordinamento del Parlamento nazionale (titolo I della parte II cost.) con il superamento del bicameralismo perfetto. Sotto questo profilo le Regioni, e in particolare le loro Assemblee elettive, comprese quelle delle autonomie speciali, saranno chiamate ad eleggere gran parte del nuovo Senato, e cioè i 95 dei 100 senatori *“rappresentativi”* delle istituzioni territoriali, 74 dei quali dovranno essere scelti tra i propri componenti (anche se *“in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi”*³). Il nuovo Senato, così composto, perderà la relazione fiduciaria con il Governo, conservando però la funzione costituente e quella legislativa su alcune materie, ed acquisendo nuove importanti funzioni di raccordo tra le istituzioni territoriali e l'Unione europea e di valutazione delle politiche pubbliche. Ciò avrà evidenti ricadute sull'attività delle Assemblee regionali, che saranno interlocutrici privilegiate del nuovo Senato, nel rappresentare al centro le istanze dei territori nella elaborazione delle politiche nazionali, attraverso un partecipazione costante e sistematica nella fase ascendente e discendente di tali politiche, come esige ogni sistema di *governance* multilivello.

³ Vedi il nuovo art. 57, V comma, cost.: tuttavia tale principio deve essere attuato dalla legge bicamerale sull'elezione del nuovo Senato e non potrà in ogni caso, secondo l'interpretazione prevalente, trovare applicazione per la costituzione del primo Senato.

La revisione dello statuto speciale

Il nuovo procedimento di revisione statutaria: una legge costituzionale per procedimentalizzare il principio dell'intesa

Il principio dell'intesa per la revisione degli statuti speciali, stabilito dalle disposizioni transitorie della riforma, costituisce un rilevante passo avanti per le autonomie speciali, che da tempo ne chiedevano la costituzionalizzazione. La norma transitoria tuttavia presenta due limiti: il primo è che essa si autoqualifica, appunto, come norma transitoria (mentre essa dovrebbe valere non solo per la prima revisione ma anche per ogni successiva revisione); il secondo limite è che essa non appare agevolmente applicabile senza disposizioni attuative che ne stabiliscano le modalità procedurali e chiariscano gli effetti della mancata intesa.

Il principio dell'intesa dovrebbe quindi essere procedimentalizzato e consolidato con una legge di rango costituzionale, che dovrebbe entrare in vigore prima di sottoporre al Parlamento la proposta di revisione dello statuto speciale.

Una bozza di tale legge è già stata elaborata da un tavolo tecnico delle speciali costituito dal Sottosegretario Bressa ed ha avuto un primo avallo politico da parte dei Presidenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. La soluzione proposta intende disciplinare in modo uniforme i procedimenti di revisione dei 5 statuti speciali e prevede la costituzione di una "Commissione paritaria di convergenza" per superare eventuali conflitti tra il Parlamento nazionale e quello regionale: se non si raggiunge l'accordo in seno a tale Commissione, il Parlamento deve approvare lo statuto in seconda deliberazione con i 2/3.⁴

Altro tema da valutare è la partecipazione del corpo elettorale alla revisione, che oggi non è prevista, essendo stata eliminato nel 2001 il referendum confermativo nazionale, in deroga all'art. 138 cost.. Un'ipotesi potrebbe essere quella di introdurre un referendum confermativo solo a livello regionale, individuando i soggetti legittimati a provocarne l'indizione e le condizioni legittimanti (ovvero prevedendo in ogni caso una conferma popolare)

Le procedure di elaborazione della proposta: il coinvolgimento delle formazioni sociali e delle istituzioni del territorio nel processo di revisione

E' un dato pacifico e condiviso che la revisione, prima di giungere al Parlamento nazionale, deve partire dall'Assemblea regionale, che è legittimata a proporla, sulla base di un ampio

⁴ Si ricorda che il tavolo "Bressa" ha anche elaborato delle proposte di revisione degli statuti per quanto concerne le procedure di approvazione dei decreti di attuazione statutaria, trattandosi di un problema comune a tutte le autonomie speciali: si tratterà di capire se tali modifiche potranno confluire nel ddl costituzionale in esame oppure essere rinviate alla revisione generale di ciascun statuto speciale.

coinvolgimento delle formazioni sociali e delle istituzioni del territorio. Occorre quindi definire i tempi e le modalità di tale coinvolgimento e decidere se seguire le procedure ordinarie (audizioni, consulenze, commissione referente, comitato ristretto) ovvero istituire organi straordinari con funzioni solo consultive (consulte o simili) od anche redigenti (aperti a soggetti estranei come le convenzioni per lo statuto o composte solo da consiglieri, come le commissioni speciali per lo statuto, fermo restando l'approvazione finale da parte dell'Assemblea regionale. La scheda di approfondimento illustra l'esperienza e le iniziative avviate nelle altre autonomie speciali. Va sottolineato che il nostro Consiglio regionale ha già sperimentato una forma di coinvolgimento mediante la "convenzione per lo statuto", istituita con la legge regionale 12/2004, formula imitata poi da altre regioni.

Gli apporti scientifici

Appare opportuno poi che la stesura del nuovo statuto sia accompagnata da contributi scientifici di alto livello che potrebbero attuarsi attraverso lo strumento delle audizioni di costituzionalisti, con particolare riguardo agli studiosi di diritto regionale che operano in ambito regionale, ai componenti "tecnici" della Commissione paritetica, a magistrati della Corte dei conti ecc.

Il contenuto della revisione statutaria: temi e questioni

Questioni preliminari

Prima questione: **la revisione è necessaria?** La clausola di salvaguardia della specialità contenuta nella riforma, opera "*fino alla revisione degli statuti*" senza fissare scadenze temporali. Solo dopo la revisione dello statuto la clausola cesserà di avere effetto e il nuovo titolo V della parte II potrà dispiegare i suoi effetti, ovviamente per le parti non incompatibili con lo statuto "revisionato". La norma transitoria non solo non impone di procedere alla revisione degli statuti entro un certo termine, ma neppure impone l'adeguamento alla riforma del titolo V (grazie ad un emendamento parlamentare che ha sostituito il termine "*adeguamento*" con "*revisione*"). Si potrebbe in teoria continuare per un tempo indefinito a fondare le competenze regionali sul vecchio statuto e sulle competenze acquisite con la clausola di maggior favore del 2001, magari lavorando solo sulle norme di attuazione e sull'art. 116, terzo comma, cost. Non deve però sfuggire che questa opzione "zero" darebbe luogo ad un assetto fortemente incerto e divaricato rispetto alle regioni ordinarie, con il rischio che la giurisprudenza della Corte costituzionale, come insegna l'esperienza, riduca progressivamente gli spazi di autonomia: infatti il nuovo impianto del titolo V avrà inevitabilmente effetti che deborderanno dall'ambito di applicazione delle regioni ordinarie per rifluire anche sulle autonomie speciali.

Seconda questione: come inserire i **caratteri della specialità** della Regione Friuli Venezia Giulia nel nuovo contesto costituzionale e come trovare il punto di equilibrio tra il principio di unità della Repubblica e il principio autonomistico, entrambi enunciati solennemente dall'art. 5 cost.?

Difficilmente la revisione dello Statuto da proporre al Parlamento e le decisioni che questo adotterà potranno essere insensibili al nuovo assetto del regionalismo disegnato dalla riforma: fermo restando che lo statuto deve avere contenuti differenziali rispetto al diritto costituzionale regionale comune (essendo questo il senso della specialità), ci si chiede fino a che punto potrà discostarsi da alcuni elementi di "sistema" del nuovo titolo V (si pensi alla scomparsa della legislazione concorrente, alla ricomparsa di materie regionali "nominate", all'introduzione della nuova tipologia di legislazione statale recante, in alcune materie regionali, "disposizioni generali e comuni", alla cd. clausola di supremazia).

Se indubbiamente sono da confermare le ragioni storiche della specialità (le minoranze linguistiche, la perifericità, aggravata dalle mutilazioni territoriali del secondo dopoguerra) occorre individuare nuovi terreni su cui continuare a coltivare la specialità, facendo leva soprattutto sulla positiva esperienza di una Regione che ha saputo sperimentare forme di autogoverno responsabile, una articolazione territoriale amministrativa efficiente, strumenti avanzati di promozione dello sviluppo economico e di cooperazione territoriale in ambito europeo e internazionale.

Discutere sui caratteri della specialità può servire a decidere se assumere solo un atteggiamento di difesa del livello di autonomia già raggiunto (evitando l'arretramento che deriverebbe da un mero "adeguamento" al nuovo titolo V) o se rivendicare spazi di autonomia più avanzati, individuando nuove competenze legislative e amministrative.

Terza questione: **la tecnica legislativa**. Occorre decidere se pensare ad una revisione organica (come fu la proposta formulata dal Consiglio regionale nel 2005⁵) o solo a modifiche puntuali dello statuto del 1963. Una ragione che depone a favore di una revisione organica è la maggior chiarezza e certezza giuridica di un testo completamente riscritto, in luogo di un testo datato e frutto di numerose stratificazioni, che contiene istituti e concetti ampiamente desueti.

A tal riguardo occorre anche tener conto che il nuovo statuto sarà l'unico strumento di tutela della specialità (venendo meno la clausola di salvaguardia contenuta nel ddl costituzionale, ma anche la clausola di maggior favore del 2001), e quindi esso dovrebbe

⁵ Il testo fu approvato dal Consiglio regionale a maggioranza il 1° febbraio 2005 e trasmesso ad entrambe i rami del Parlamento il successivo 14 febbraio (XIV legislatura), venne poi ripresentato il 9 maggio 2006 al nuovo Parlamento agli inizi della XV legislatura.

normare con disposizioni speciali e derogatorie del titolo V tutte le materie e gli istituti che si ritengono caratterizzanti la specialità.

Ove si ritenga preferibile riscrivere integralmente un nuovo statuto, occorre anche ripensare alla sua **struttura**. In particolare, va valutato se far precedere la parte normativa da un **preambolo** che richiami gli elementi identitari della comunità regionale e delle sue componenti e i principi e valori fondamentali che dovrebbero orientare le politiche regionali.

Altre questioni di “tecnica legislativa” da affrontare sono la preferenza per una normazione rigida o flessibile (con ricorso alla tecnica della cedevolezza da parte di fonti subordinate rinforzate, come è attualmente per l’ordinamento finanziario); la preferenza per uno statuto lungo o per uno breve (con ampio ricorso alla tecnica del rinvio a fonti speciali, cui riservare la disciplina di talune materie e istituti, quali leggi statutarie, come è attualmente la forma di governo e gli istituti di partecipazione, o a decreti legislativi di attuazione da approvarsi con procedure bilaterali).

Le materie statutarie e un primo accenno alle principali questioni

Le **materie** che lo statuto dovrebbe disciplinare e le principali **questioni** da affrontare, in via di prima approssimazione, potrebbero essere le seguenti.

Il **territorio regionale**: come individuare il territorio regionale e come regolare le sue modifiche; in questa sede bisognerebbe valutare se introdurre norme speciali rispetto a quelle di diritto costituzionale comune⁶, in modo da rafforzare le garanzie a tutela dell’integrità territoriale (ad es. rispetto a iniziative referendarie tendenti alla fusione con altre regioni).

Le **competenze legislative**: nello riscrivere lo Statuto sotto questo aspetto, non si può ignorare il superamento dell’attuale tipologia di potestà legislativa da parte della riforma del titolo V, con l’eliminazione della legislazione concorrente, la ricomparsa delle materie

⁶ Vedi art. 132, I comma, cost., secondo cui “Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d’abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.” Tale disposizione costituzionale è stata attuata con legge 352/1970.

regionali “nominate”⁷, accanto a quelle “innominate”, l’introduzione delle “disposizioni statali *“generalmente e comuni”*”⁸, o “*tese ad assicurare l’uniformità a livello nazionale*”⁹.

Lo Statuto dovrebbe elencare (direttamente o attraverso un rinvio statico) le competenze esclusive dello Stato, elenco che andrebbe adattato alle peculiarità della Regione, togliendo o modificando materie che la Regione già detiene o che intende acquisire, quali: ordinamento, legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni; disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, tutela della salute, politiche sociali, politiche attive del lavoro, disposizioni generali e comuni sul governo del territorio, protezione civile, turismo, attività culturali, istruzione e formazione professionale.

Lo Statuto potrebbe poi elencare le materie regionali “nominate”, partendo dal livello minimo di competenze che il nuovo art. 117 riconosce anche alle Regioni ordinarie, e valutando con quali speciali competenze integrare quell’elenco. Si dovrebbe poi riconoscere la potestà legislativa regionale in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato.

Si può infine valutare di mantenere, aggiornandola, una potestà legislativa regionale di “adeguamento” della legislazione statale in alcune materie, analoga a quella prevista oggi dall’art. 6 dello statuto¹⁰, e nel rispetto degli standard minimi di tutela fissati dalla legislazione statale. Si pensi a materie come la tutela dell’ambiente e dei beni culturali e paesaggistici, la tutela e sicurezza del lavoro, la tutela delle lingue minoritarie, l’istruzione universitaria, la ricerca scientifica e tecnologica, la produzione e trasporto di energia, le infrastrutture strategiche e le grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale.

⁷ Le nuove materie regionali “nominate” sono: rappresentanza delle minoranze linguistiche, pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese e della formazione professionale; servizi scolastici e promozione del diritto allo studio, anche universitario, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche; disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica. A tali materie si aggiunge “ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato” (competenza cd. generale-residuale).

⁸ Si tratta delle leggi statali in materia di “*tutela della salute, politiche sociali e sicurezza alimentare*” (art. 117, Il comma, lett. m); di “*istruzione*” (lett. n), di “*istruzione e formazione professionale*” (lett. o), e di “*attività culturali e turismo*” (lett. s).

⁹ Si tratta delle leggi statali recanti “*norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*” (art. 117, Il comma, lett. g)

¹⁰ Secondo cui “*la Regione ha facoltà di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi della Repubblica, emanando norme di integrazione e di attuazione nelle seguenti materie: 1) scuole materne; istruzione elementare; media; classica; scientifica; magistrale; tecnica ed artistica; 2) lavoro, previdenza e assistenza sociale; 3) antichità e belle arti, tutela del paesaggio, della flora e della fauna, oltre che nelle altre materie per le quali le leggi dello Stato attribuiscono alla Regione questa facoltà.*”.

Un'altra questione di assoluto rilievo è come recepire la clausola di supremazia introdotta dalla riforma¹¹ e se sono ipotizzabili delle speciali garanzie per la Regione. Ad esempio imponendo procedimenti collaborativi con la Regione, allorché lo Stato intenda avvalersi di tale clausola.

Riprendendo riflessioni fatte nel 2004, si potrebbe poi valutare l'inserimento in statuto di meccanismi che rafforzino l'autonomia legislativa regionale rispetto ad interventi legislativi statali nelle materie regionali sulla base della nuova clausola di supremazia, o nelle cd. materie trasversali (tutela della concorrenza, dell'ambiente, livelli essenziali delle prestazioni ecc.), o infine nelle materie in cui lo Stato può introdurre disposizioni "generali e comuni", o "tese ad assicurare l'uniformità a livello nazionale". Il modello ipotizzabile è quello del TAA¹², in base al quale la legge statale non si applica immediatamente nei confronti della Regione, ma solo decorso un certo termine, entro cui la Regione deve adeguare la propria legislazione.

Le **competenze amministrative**: va valutato come recepire i principi di sussidiarietà (in senso sia verticale che orizzontale), di adeguatezza e differenziazione, introdotti dalla riforma del 2001 e confermati dalla nuova riforma. In tale senso il principio del parallelismo tra competenze legislative ed amministrative, tuttora vigente per le materie elencate negli statuti speciali, per quanto più favorevole all'autonomia regionale, appare superato. Va valutato perciò come adattare tali principi alla specialità regionale, considerando che la sussidiarietà in senso verticale-ascendente consente allo Stato, secondo la Corte costituzionale, di esercitare competenze in materie regionali laddove sussistano esigenze unitarie¹³: ad esempio introducendo procedimenti bilaterali che prevedano un'intesa

¹¹ Vedi il nuovo art. 117, IV comma, secondo cui: " Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

¹² Vedi art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, recante "Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento", secondo cui "1. Salvo quanto disposto nel comma 4, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti. 2. Decorso il termine di cui al comma 1, le disposizioni legislative regionali e provinciali non adeguate in ottemperanza al comma medesimo possono essere impugnate davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 97 dello statuto speciale per violazione di esso; si applicano altresì la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

¹³ Vedi la fondamentale sentenza 303/2003 e la copiosa giurisprudenza che ne è seguita, con cui la Corte ha elaborato il concetto di "chiamata in sussidiarietà", in base al quale l'art. 118 Cost., come modificato dalla legge cost. 3/2001, consente alla legge dello Stato di allocare funzioni amministrative a livello centrale ove ricorrano esigenze unitarie, anche nelle materie di legislazione concorrente o di competenza esclusiva regionale, fermo restando che in questi casi la valutazione di tale interesse unitario sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo con la Regione interessata. Tale giurisprudenza dovrà presumibilmente adeguata alla nuova clausola di supremazia di cui all'art. 117, IV comma, che consentirà alla legge dello Stato di intervenire (anche attribuendo funzioni amministrative a organi statali) in materie non riservate alla sua competenza esclusiva "quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale".

“forte” con la Regione, allorché lo Stato intenda attrarre in sussidiarietà competenze amministrative in materie regionali (si pensi in particolare al coordinamento tra le politiche di governo e di pianificazione del territorio e le infrastrutture strategiche di interesse nazionale).

La **specialità finanziaria**: premesso che la specialità finanziaria risiede nel fatto che, mentre per le Regioni ordinarie la compartecipazione al gettito dei tributi erariali è oggetto di una disposizione costituzionale meramente programmatica¹⁴, per le autonomie speciali, tale compartecipazione è assicurata da norme precettive (e da garanzie procedurali – ancorché deboli - per le eventuali modifiche al sistema di compartecipazione). Tale specialità va ovviamente mantenuta ed anzi rafforzata, coniugando i principi di solidarietà nazionale con quelli di autonomia finanziaria. Va in particolare valutato come aggiornare l'attuale sistema delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e se superare il principio del riscosso (di più semplice applicazione) a favore del principio del “*gettito riferibile al territorio*” (previsto dall'art. 119 cost.). Mantenendo l'attuale decostituzionalizzazione delle tipologie dei tributi compartecipati e delle relative aliquote, occorre rafforzare la posizione della Regione nelle decisioni che riguardano tali aspetti (oggi si può fare con legge ordinaria, “*sentita la Regione*”¹⁵), affermando chiaramente la necessità di un accordo Stato-Regione. Il principio dell'accordo va anche affermato per il coordinamento della finanza regionale con quella nazionale (ad es. determinazione del concorso della Regione agli obiettivi di risanamento finanziario e di perequazione del sistema fiscale nazionale) in modo da controbilanciare la nuova competenza esclusiva dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica¹⁶. Va anche rafforzata la potestà regionale con riferimento ai tributi erariali devoluti alla Regione e ai Comuni, in modo da usare la leva fiscale a fini di sviluppo. Va valutato come recepire ed adattare alle peculiarità della Regione le nuove norme dell'art. 119 che attribuiscono alla legge dello Stato la competenza a definire “*indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza*” nell'esercizio delle funzioni degli enti territoriali, come pure quelle introdotte sempre all'art. 119, dalla legge cost. 1/2012.

¹⁴ Il nuovo art. 119, Il comma, prevede infatti che le Regioni (ma anche i Comuni e le Città metropolitane) “*dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, in armonia con la Costituzione e secondo quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*”.

¹⁵ Vedi art. 63, V comma, Statuto FVG.

¹⁶ Si ricorda infatti che sul punto la posizione della Corte costituzionale è ormai consolidata nel senso che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, pur riconoscendo che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo: ma si tratta di un principio generale che, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale qualora detto principio non sia stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. Pertanto, in mancanza di un limite statutario, la legge ordinaria può porre obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali, anche se non è oggetto di un accordo con esse (vedi tra le tante, le sent. 263, 87, 77 e 46 del 2015, 23 del 2014 e 193 del 2012).

Le **autonomie locali**: dopo le modifiche statutarie approvate in prima deliberazione da Camera e Senato, va confermata l'abolizione delle province, e valutato se mantenere o escludere l'istituto della città metropolitana, come forma di organizzazione locale accanto al comune, introdotta con emendamento parlamentare. Va valutato se fissare alcuni principi in materia di forme associative (ad es. fissando presupposti e le garanzie procedurali per le forme associative obbligatorie e entro quali limiti sono ammesse forme volontarie); più in generale lo statuto dovrebbe fissare delle garanzie per il coinvolgimento dei comuni nelle decisioni che li riguardano e dare rilevanza statutaria al Consiglio delle autonomie locali, come è stato già fatto per gli statuti delle regioni ordinarie¹⁷; va poi valutato se confermare o rivedere il procedimento di variazione delle circoscrizioni dei comuni; se introdurre in Statuto alcune norme sull'autonomia finanziaria dei Comuni, che specificino le disposizioni dell'art. 119, in relazione al particolare sistema di finanziamento delle autonomie locali di questa Regione¹⁸.

Il **rapporto regione/comunità**: valutare se introdurre alcuni principi in tema di minoranze linguistiche, enunciando i diritti (già presenti nella legislazione ordinaria e attuativi dei principi di diritto internazionale); se stabilire a livello statutario alcuni principi in materia di referendum e di iniziativa popolare, demandandone l'attuazione alla legge statutaria.

I **rapporti con l'Unione europea e il potere estero**: valutare l'opportunità di una disciplina speciale rispetto a quella contenuta nell'art. 117 cost. e finalizzata a riconoscere la speciale vocazione della Regione alla cooperazione territoriale europea e nelle relazioni internazionali.

I **rapporti Stato-Regione**: lo statuto dovrebbe improntare tali rapporti al principio di leale collaborazione su un piano tendenzialmente paritario, secondo il modello di regionalismo cooperativo, introducendo quei meccanismi istituzionali e procedurali di raccordo tra Stato e Regione, che ne consentano l'esplicazione. Va tra l'altro valutato se mantenere la figura del Commissario del Governo nella Regione (soppresso nel 2001 per le regioni ordinarie ma mantenuto per le autonomie speciali¹⁹). Occorre perfezionare la disciplina della Commissione paritetica, in modo da garantirne un più efficace funzionamento. Occorre poi inserire in statuto, anche alla luce della bozza Bressa, una disciplina del procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione dello statuto che garantisca tempi certi per la loro approvazione da parte del Consiglio dei ministri e una

¹⁷ Vedi art. 123, IV comma, cost. secondo cui "In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali".

¹⁸ L'attuale art. 54 Statuto FVG prevede che "Allo scopo di adeguare le finanze delle Province e dei Comuni al raggiungimento delle finalità ed all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi, il Consiglio regionale può assegnare ad essi annualmente una quota delle entrate della Regione".

¹⁹ Vedi art. 61 e 62 Statuto FVG; l'art. 124 cost., che prevedeva il Commissario del Governo nelle Regioni ordinarie è stato invece abrogato dalla legge cost. 3/2001.

effettiva bilateralità del procedimento. Va valutato se inserire in statuto una disciplina speciale del **potere sostitutivo del Governo** (derogando all'art. 120, II comma) ad esempio introducendo un passaggio nella Commissione paritetica²⁰, anche alla luce di quanto prevede la norma transitoria di cui all'art. 39, comma 13, che a tal fine fa salve le norme speciali dello statuto e di attuazione statutaria.

Forma di governo e fonti regionali: premesso che su questa materia occorre mettere pochi principi nello statuto (solo se serve derogare al diritto costituzionale comune), rinviando la disciplina alla legge statutaria, va valutato se introdurre una disciplina statutaria delle fonti regionali (introducendo ad es. i testi unici e rinviando ad una legge statutaria la disciplina dei regolamenti regionali e della qualità delle fonti normative e della valutazione delle politiche pubbliche, che ora ha anche una rilevanza costituzionale²¹). Va aggiornata la disciplina del procedimento legislativo regionale, con l'eliminazione del controllo governativo preventivo, già abrogato implicitamente dalla riforma del 2001²². Va valutato se introdurre ulteriori titolari dell'iniziativa legislativa, accanto a quella popolare²³ ovvero se introdurre dei casi di leggi regionali rinforzate in talune materie, oltre che sulla forma di governo e sulle variazioni territoriali degli enti locali, ad es. recependo in statuto la partecipazione del CAL al procedimento legislativo. Una particolare questione legata alla riforma costituzionale è quella dell'incompatibilità tra consigliere e senatore, che va ovviamente abrogata²⁴, e quella tra la carica di Presidente della Regione e Assessore e qualunque altra carica pubblica (quindi anche quella di senatore) oggi prevista dallo statuto²⁵. Infine va valutata la ridefinizione nello Statuto dei principi che garantiscono l'autonomia del Consiglio e l'indipendenza dei consiglieri regionali, anche alla luce della riforma costituzionale.

²⁰ Va tenuto conto che secondo la Corte cost. (sentenza [236/2004](#)), "la previsione del potere sostitutivo fa ... sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere la tesi secondo la quale i principî dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali."

²¹ Vedi il nuovo art. 55, V comma, cost. secondo cui una delle competenze esclusive del nuovo Senato è quella di valutare le politiche pubbliche e l'attività delle pubbliche amministrazioni e verificare l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

²² Vedi art. 29 Statuto FVG.

²³ L'art. 27 Statuto FVG riserva l'iniziativa legislativa alla Giunta, a ciascun membro del Consiglio ed agli elettori, in numero non inferiore a 15 mila.

²⁴ Vedi art. 15, III comma, Statuto FVG, secondo cui "L'ufficio di consigliere regionale è incompatibile con quello di membro di una delle Camere..."

²⁵ Vedi art. 40 Statuto FVG, secondo cui "L'Ufficio di Presidente della Regione o di assessore è incompatibile con qualunque altra carica pubblica."

Griglia tematica

Una legge costituzionale per procedimentalizzare il principio dell'intesa

Le procedure di elaborazione della proposta e il coinvolgimento delle formazioni sociali e delle istituzioni del territorio

Questioni preliminari

La revisione è necessaria?

I caratteri della specialità nel nuovo contesto costituzionale

La tecnica legislativa (riscrittura o modifica; struttura formale dello Statuto; statuto breve o esteso, rigido o flessibile)

Il territorio della Regione

Le competenze legislative

Ridefinizione dell'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato

L'elenco delle materie regionali "nominate"

Potestà legislativa regionale di adeguamento della legislazione statale

Recepimento della clausola di supremazia

Limiti all'intervento legislativo dello Stato nelle materie regionali

Le competenze amministrative

Recepimento dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione

Garanzie e limiti alla chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato

La specialità finanziaria

Superamento del principio della compartecipazione al gettito riscosso a favore del gettito riferibile al territorio

Rafforzamento della posizione della Regione nella revisione dell'ordinamento finanziario e nel coordinamento della finanza pubblica, inserendo in statuto il principio dell'accordo

Autonomia impositiva e potere regionale di manovrare la leva fiscale con finalità di sviluppo

Recepimento degli indicatori di costo e fabbisogno standard

Le autonomie locali

Città metropolitana

Forme associative

La partecipazione degli enti locali al processo decisionale regionale e Consiglio delle autonomie locali

Autonomia finanziaria e trasferimenti regionali

Rapporti Regione-comunità regionale

Enunciare in statuto taluni diritti delle minoranze linguistiche?

Definire in statuto gli istituti di partecipazione e democrazia diretta?

Rapporti Regione-UE e potere estero

Definire in statuto alcune norme speciali derogatorie dell'art. 117?

Rapporti Regione-Stato

Come disciplinare le forme di collaborazione tra Stato e Regione

Commissario di Governo

La Commissione Paritetica

Il procedimento di formazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria (bozza Bressa)

Il potere sostitutivo del Governo

Forma di governo e fonti normative

Quali vincoli statutari per la legge statutaria sulla forma di governo e il sistema elettorale

Introdurre in statuto una disciplina delle fonti regionali?

Rivedere la disciplina del procedimento legislativo: aggiungere altri titolari dell'iniziativa legislativa? Introdurre nuovi tipi di leggi regionali rinforzate?

Adeguamento dello status dei membri degli organi regionali alla riforma costituzionale

Garanzie di autonomia dell'Assemblea legislativa e indipendenza dei consiglieri

Scheda di approfondimento

REVISIONE DEGLI STATUTI SPECIALI DELLE ALTRE REGIONI AUTONOME
CON PARTICOLARE RIGUARDO AL COINVOLGIMENTO DELLE FORMAZIONI SOCIALI
E DELLE ISTITUZIONI DEL TERRITORIO NEL PROCESSO DI REVISIONE

Provincia autonoma di Trento - Revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige

Recentemente è stata approvata e pubblicata la [legge provinciale 2 febbraio 2016, n.1](#) "Istituzione della **Consulta per lo Statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol**" (v. [Bollettino Ufficiale N. Straordinario 2 al B.U. n. 5/I-II del 03/02/2016](#)).

La Consulta – la cui durata in carica è prevista per dodici mesi prorogabili per ulteriori dodici - è istituita presso il Consiglio provinciale con il compito di promuovere il processo partecipativo dei cittadini e delle parti sociali nella definizione dei contenuti di riforma dello Statuto speciale e di elaborare le proposte di riforma dello stesso.

Ad oggi la Consulta non ha ancora iniziato l'attività.

Provincia autonoma di Bolzano- Revisione dello Statuto di autonomia della Regione Trentino Alto Adige

Con la [legge provinciale 23 aprile 2015, n.3](#) (pubblicata sul supplemento n.2 al Bollettino Ufficiale n.17/I-II del 28/04/2015) è stata istituita una **Convenzione per lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige** i cui compiti sono indicati all'art.1 della Legge: *"Al fine di garantire un'ampia partecipazione della società civile altoatesina alla riforma dello Statuto di autonomia, è istituita una Convenzione provinciale (Convenzione sull'Alto Adige) con il compito di esaminare una bozza riguardante, sia gli adeguamenti istituzionali sia le necessarie integrazioni allo Statuto di autonomia, di discuterla e presentarla al Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano"*.

Per la Convenzione è prevista una durata massima di dodici mesi prolungabili per ulteriori sei.

La legge prevede tre fasi per i lavori della Convenzione:

- una fase iniziale, per l'elaborazione di un documento introduttivo;
- una fase di audizioni delle proposte presentate dalla società civile, nella quale verranno sentiti anche esperte ed esperti non appartenenti alla Convenzione;
- una fase propositiva, in cui è prevista l'elaborazione di un documento definitivo, suddiviso in articoli e con relazione accompagnatoria ai fini della trasmissione ai presidenti dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano e al presidente del Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 103 dello Statuto di autonomia. Potranno essere redatte e trasmesse anche relazioni di minoranza.

Di particolare interesse il fatto che **otto dei trentatré componenti della Convenzione saranno rappresentanti della società civile, eletti da un "Forum" di 100 cittadini e cittadine** (v. art. 2 lettera d)).

Dal 16 gennaio 2016 al 6 marzo 2016 vengono raccolte le candidature per far parte del Forum; successivamente saranno scelti i componenti nel rispetto dei principi della parità di genere e della parità linguistica (come previsto dall'art. 5 comma 2 della Legge - inizialmente era stata considerata la possibilità di includere anche i principi della parità di rappresentanza territoriale e per fasce d'età). Entro

l'11 marzo 2016 saranno definiti i componenti del Forum che nomineranno gli otto rappresentanti alla Convenzione.

La Convenzione si riunirà due volte al mese, il "Forum dei 100" ogni due mesi.

L'attività della *Convenzione per la riforma dello Statuto* si svolge attraverso una convenzione con l'[Accademia europea di Bolzano – EURAC](#), ente che comprende vari istituti di ricerca, organizzati in aree tematiche, una di esse riguarda le "[Autonomie](#)".

La convenzione fra l'Ente in questione e il Consiglio provinciale prevede la collaborazione a titolo gratuito dell'EURAC (la Provincia ospita le riunioni, paga gli interpreti, provvede alla pubblicità degli eventi, fornisce cartelline, penne ecc.).

La Convenzione ha un [sito ufficiale](#) sul quale vengono caricati [documenti](#) (v. i verbali e i riassunti degli "open-space" e i moduli di registrazione per partecipare alla procedura di elezione attraverso cui vengono rilevati i partecipanti del Forum dei 100).

Regione Valle d'Aosta - Revisione dello Statuto di autonomia

Le previsioni della [legge regionale 29 dicembre 2006, n. 35](#) "Istituzione e disciplina della Convenzione per l'autonomia e lo Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste" ([BUR 23/01/2007, n.4 – pag 271 segg](#)) hanno portato all'elaborazione di un articolato che, dopo il dibattito in Consiglio regionale nel febbraio 2008, non si è concretato in un testo condiviso di revisione dello Statuto.

Pochi giorni fa l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale ha deliberato circa l'organizzazione di tre serate di avvicinamento della cittadinanza ai temi della specialità e dell'autonomia con la partecipazione, assieme ad altri esponenti del mondo scientifico e accademico, del prof. Roberto Louvin, professore associato di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di scienze politiche e sociali dell'Università della Calabria e presidente della Commissione paritetica per le norme di attuazione della regione Valle d'Aosta.

Regione Sicilia - Revisione dello Statuto di autonomia

Presso l'Assemblea legislativa siciliana è stata appena costituita - per la prima volta in questa legislatura - la Commissione speciale per lo Statuto (v. [sito](#) scorrendo la pagina fino alla penultima Commissione) con il compito di esaminare i disegni di legge in materia di revisione dello Statuto della Regione, procedere ad una verifica delle disposizioni statutarie rimaste inattuato ed elaborare una proposta organica di nuovo Statuto. (v. i [sommari di seduta del 2 e del 23 febbraio 2016](#)).

Non sono previste azioni di coinvolgimento della società civile

Regione Sardegna - Revisione dello Statuto di autonomia

Si ritiene opportuno ricordare che nel 2006 era stata approvata la [L.R. 23 maggio 2006, n. 7](#) "Istituzione, attribuzioni e disciplina della Consulta per il nuovo statuto di autonomia [e sovranità] del popolo sardo.", che però non ha portato ad una proposta di testo normativo. E' comunque opportuno ricordare che tale legge, impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale, ha portato alla [sentenza della Corte costituzionale 24 ottobre - 7 novembre 2007 n. 365](#) con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge nelle parti in cui riporta in concetto di "sovranità" regionale.

Al momento non sono previste azioni di coinvolgimento della società civile nel processo di revisione dello Statuto.

Riguardo alla proposta di modifiche normative, alla data odierna la situazione è la seguente:

Proposte di legge nazionale di modifica dello Statuto presentate al Consiglio regionale:

[PLN 2](#) **Proposta di legge nazionale n. 2** - presentata il 7 aprile 2014

"Introduzione nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dell'articolo 54 bis concernente "Istituzione di un'assemblea costituente per la riscrittura dello Statuto - Carta costituzionale del popolo sardo"

[PLN 3](#): **Proposta di legge nazionale n. 3** - presentata il 9 aprile 2014

"Procedura di adozione del nuovo Statuto speciale per la Sardegna mediante istituzione dell'Assemblea costituente sarda"

Proposta di legge regionale presentata al Consiglio regionale:

[Proposta di legge regionale 21](#): *"Istituzione dell'Assemblea costituente per la redazione di un nuovo Statuto speciale della Sardegna in armonia con gli esiti del referendum consultivo regionale del 6 maggio 2012"*.

Progetti di legge costituzionale di iniziativa parlamentare di modifica dello Statuto:

Disegno di legge costituzionale n. 1895 relativo a *"Modifica degli articoli 18 e 43 dello Statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia elettorale e di ordinamento degli enti locali"* (v. [scheda](#))

Proposta di legge costituzionale n. 3212 recante *"Modifiche alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)"* (v. [scheda](#)).

L'articolo 54²⁶ dello [Statuto](#) prevede che ogni progetto di modifica di iniziativa parlamentare o governativa sia trasmesso al Consiglio affinché esprima il proprio parere. In relazione a tali pareri, si riportano i link di collegamento ai relativi documenti:

[Relazione della I Commissione per l'Aula su DDL Cost. 1895](#)

[Relazione della I Commissione per l'Aula su PDL Cost. 3212](#)

²⁶ Statuto Speciale per la Sardegna - TITOLO VII - Revisione dello Statuto Art. 54

Per le modificazioni del presente Statuto si applica il procedimento stabilito dalla Costituzione per le leggi costituzionali. L'iniziativa di modificazione può essere esercitata anche dal Consiglio regionale o da almeno ventimila elettori.

I progetti di modificazione del presente Statuto di iniziativa governativa o parlamentare sono comunicati dal Governo della Repubblica al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.

Qualora un progetto di modifica sia stato approvato in prima deliberazione da una delle Camere ed il parere del Consiglio regionale sia contrario, il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo prima del compimento del termine previsto dalla Costituzione per la seconda deliberazione.

Le modificazioni allo Statuto approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.