

LE AUTONOMIE SPECIALI

Antonio Ferrara

1. La questione della pretesa costituzionalizzazione del territorio delle regioni a statuto speciale. – 2. La revisione degli statuti speciali. – 2.1. Gli aspetti procedurali. L’iniziativa della Regione Valle d’Aosta e le iniziative parlamentari collegate. – 2.2. Gli aspetti sostanziali. L’iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia. – 3. Le fonti di autorganizzazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento. – 3.1. Le leggi statutarie. – 3.2. I regolamenti interni delle Assemblee legislative. – 4. La clausola di maggior favore a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione. – 5. Le norme di attuazione degli statuti speciali. – Tabella.

1. La questione della pretesa costituzionalizzazione del territorio delle regioni a statuto speciale

Per risolvere un conflitto su ricorso della Regione Valle d’Aosta, la Corte costituzionale con la sent. 9 marzo 2007, n. 66, è stata chiamata a valutare se il territorio delle regioni a statuto speciale debba considerarsi sostanzialmente costituzionalizzato dalle disposizioni dei rispettivi statuti che lo individuano ⁽¹⁾. La questione era insorta nel corso del procedimento avviato dal Comune di Noasca per il distacco dalla Regione Piemonte e l’aggregazione alla Regione ricorrente in base a quanto previsto dall’art. 132.2 della Costituzione ⁽²⁾. Secondo la Valle d’Aosta - che ha sostenuto la tesi della costituzionalizzazione del proprio territorio in forza della previsione statutaria che indica che esso “comprende le circoscrizioni dei Comuni ad esso appartenenti alla data di entrata in vigore della presente legge” (l.c. 26 febbraio 1948, n. 4, art. 1.2) -

⁽¹⁾ Friuli-Venezia Giulia, art. 2.1; Sardegna, art. 1; Sicilia, art. 1; Trentino-Alto Adige, art. 1.1; Valle d’Aosta, art. 1.2.

⁽²⁾ Il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato è stato sollevato a seguito dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il referendum con cui è stata dichiarata la legittimità della richiesta di referendum (12 aprile 2006), della delibera del Consiglio dei ministri con cui è stata approvata l’indizione dello stesso (7 luglio 2006) e del d.P.R. 10 luglio 2006 (in G.U. del 12 luglio 2006) con cui è stata indetta la consultazione popolare per il distacco del Comune di Noasca dalla Regione Piemonte e la sua aggregazione alla Regione Valle d’Aosta.

variazioni dei propri confini potrebbero essere determinate solo mediante il procedimento di revisione dello Statuto (ex art. 50 dello St. medesimo) ⁽³⁾.

A questa ricostruzione interpretativa ne sono state contrapposte altre due. Entrambe escludono che le disposizioni statutarie che individuano il territorio regionale possano rivestire una funzione costitutiva anziché meramente dichiarativa e ricognitiva ⁽⁴⁾ e ritengono, dunque, senz'altro applicabile il procedimento previsto dall'art. 132.2 della Costituzione. Esse si differenziano tuttavia circa l'atto finale di approvazione della variazione per il quale, l'una, ritiene sempre sufficiente l'ordinaria legge statale, mentre l'altra, qualora si faccia variazione del territorio di regioni speciali, considera necessario innestare sul tronco del procedimento previsto dall'art. 132.2 l'approvazione con la legge costituzionale (ex art. 138). La prima di queste due interpretazioni costituzionali alternative è stata autorevolmente sostenuta in dottrina (A. D'Atena) ⁽⁵⁾; la seconda è invece quella fatta propria dal Governo nelle iniziative tecniche obbligatorie presentate dal Ministro dell'Interno (G. Amato) ⁽⁶⁾ nell'ambito di alcuni procedimenti di modifica dei confini regionali ⁽⁷⁾. Si è qui ritenuto, infatti, che, nel caso in questione, sia sempre “imprescindibile procedere mediante lo strumento della legge costituzionale, *quale fonte*

⁽³⁾ Una variante più complessa di questa tesi è sostenuta in dottrina da M. MALO (*Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali, in Le Regioni, 2007, 641 ss.*), secondo il quale, nel caso di variazione che incida sul territorio di una regione ad autonomia differenziata (la cui determinazione è da ritenersi costituzionalizzata) “vincoli costituzionali speciali” impongono sempre l'uso della fonte costituzionale per la legge di approvazione delle variazioni territoriali di cui all'art. 132.2 Cost. e, nei casi in cui quest'ultima si rifletta sulle condizioni particolari di autonomia della regione speciale, anche la revisione dello Statuto-legge costituzionale (in ipotesi, ad es., l'aggregazione di un'intera provincia contemine al territorio della specialissima regione del Trentino – Alto Adige).

⁽⁴⁾ V. espressamente in dottrina A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 661, che usa - sviluppandolo e applicandolo al caso di specie - un argomento già utilizzato da M. PEDRAZZA GORLERO con generale riferimento alla determinazione dei confini delle regioni, ordinarie o speciali che siano (*Le variazioni territoriali delle regioni, II, leggi di variazione e autodeterminazione delle collettività locali*, Padova, 1991, p. 33).

⁽⁵⁾ *ibidem*.

⁽⁶⁾ A norma dell'art. 45 della l. 25 maggio 1970, n. 352, il Ministro dell'interno è tenuto a presentare alle Camere il d.d.l. che dispone le variazioni territoriali, di cui all'art. 132.2 Cost., nel caso in cui le popolazioni interessate si siano favorevolmente espresse, con referendum, in appoggio alle deliberazioni dei Consigli comunali o provinciali richiedenti il distacco-aggregazione.

⁽⁷⁾ V. AC/2727, 4 giugno 2007, *Distacco del comune di Carema dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta*; AC/2525, 17 aprile 2007, *Distacco del comune di Nasca dalla regione Piemonte e sua aggregazione alla regione Valle d'Aosta*; AC/2524, 17 aprile 2007, *Distacco del comune di Sovramonte dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige*; AC/2526, 17 aprile 2007, *Distacco del comune di Cinto Caomaiore dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige*; AC/1427, 20 luglio 2006, *Distacco del comune di Lamon dalla regione Veneto e sua aggregazione alla regione Trentino-Alto Adige*.

di diritto pariordinata a quella che definisce l'autonomia speciale”⁽⁸⁾. Per quanto l'iniziativa legislativa, per la natura dell'atto, non necessita di una più ampia motivazione, sembra potersi ricavare – da quanto abbiamo evidenziato in corsivo – che la ragione per cui la legge di approvazione della variazione territoriale deve essere di valore costituzionale non è dovuta alla pretesa costituzionalizzazione del territorio delle regioni di diritto speciale⁽⁹⁾, ma – piuttosto – al fatto che il riconoscimento delle condizioni particolari di autonomia a comuni e province che erano in precedenza soggetti allo *ius commune* necessita di una fonte che abbia la forza di derogare alla Costituzione. Infatti, solo una legge della stessa natura di quella che ha adottato lo statuto di autonomia-legge costituzionale con riferimento ad un determinato territorio (art. 116.1 Cost.) può estendere il medesimo *ius speciale* ad altre comunità territoriali e sciogliere gli enti locali e i cittadini residenti dal dovere di osservanza delle leggi (di tutte le leggi) della Repubblica e anche della stessa Costituzione, per le parti legittimamente derogabili dagli statuti di particolare autonomia (art. 54.1 Cost.). E' dunque il combinato disposto delle norme costituzionali richiamate che impone che il procedimento disciplinato dall'art. 132.2 Cost. si concluda, in questo caso, con la legge costituzionale⁽¹⁰⁾.

La Corte costituzionale nella decisione richiamata ha senz'altro respinto la tesi secondo la quale le modificazioni al territorio delle regioni ad autonomia differenziata potrebbero essere determinate solo in forza del procedimento di revisione dei rispettivi statuti e non mediante l'applicazione dell'art. 132.2 della Costituzione. Si è ritenuto evidente, infatti, che “nessuna procedura normativa interna ad un singolo ordinamento regionale potrebbe produrre effetti su due diversi enti regionali”. Se dunque è certo che, per il caso preso in considerazione, si applica la regola generale senza deroghe, rimane ancora ingiudicato se la legge della Repubblica di approvazione della variazione territoriale debba (o comunque possa) essere di valore costituzionale qualora il distacco-aggregazione coinvolga una regione di diritto speciale.

⁽⁸⁾ Dalla relazione illustrativa dei cit. disegni di legge.

⁽⁹⁾ Giacché, come ben dimostrato in dottrina (A. D'Atena, *op. loc. cit.*), è il territorio di tutte le regioni ordinarie e speciali ad essere ugualmente presupposto dall'art. 131 Cost. e ugualmente disciplinato quanto al procedimento per la sua variazione dal successivo art. 132 Cost.

⁽¹⁰⁾ Per questi argomenti ed altre osservazioni sulla sent. Corte cost. n. 66/2007 si rinvia ad A. FERRARA, *Questione settentrionale. Dalla grande alla piccola secessione: la migrazione territoriale dei comuni come istanza di specializzazione in deroga ai principi del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, n. 15, 2007.

2. *La revisione degli statuti speciali*

2.1. *Gli aspetti procedimentali. L'iniziativa della Regione Valle d'Aosta e le iniziative parlamentari collegate*

Per quanto riguarda il procedimento per la revisione degli statuti speciali va ricordato, intanto, che il Consiglio regionale della Valle d'Aosta ha presentato una proposta di legge costituzionale per la modifica dell'art. 50 del proprio statuto di autonomia al fine di assicurare il pieno rispetto del principio pattizio nel procedimento di revisione statutaria ⁽¹¹⁾. Secondo la Regione proponente, il rapporto pattizio tra Stato e Regione è alla base dell'ordinamento autonomo valdostano e implica la necessità dell'assenso del massimo organo rappresentativo della Regione rispetto ad ogni proposta di modificazione dello statuto speciale votata dal Parlamento nazionale; impedendo in tal modo alterazioni unilaterali dell'autonomia regionale. Si propone, di conseguenza, che i progetti di legge di modificazione dello statuto, approvati dalle due Camere in prima deliberazione, siano trasmessi al Consiglio della Valle per l'intesa e che l'assenso sia espresso, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, con deliberazione approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio. Il Parlamento non potrebbe adottare la legge costituzionale in mancanza di quest'ultima. Allo stesso modo va considerato, inoltre, l'art. 48 della proposta di legge costituzionale di revisione dello Statuto del Friuli Venezia Giulia ⁽¹²⁾. La Regione propone in questo caso, sempre in virtù del medesimo principio pattizio, che i progetti di modificazione dello statuto d'iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati all'Assemblea legislativa regionale per il raggiungimento dell'intesa. Nel caso in cui questa non sia raggiunta ovvero le Camere decidano di discostarsi dal testo proposto dall'Assemblea legislativa regionale o dal testo su cui si era già raggiunta l'intesa, la legge costituzionale può

⁽¹¹⁾ V. AC/1601 e AS/943, presentati il 9 agosto 2006 e assegnati alle rispettive commissioni affari costituzionali il 19 e 28 settembre 2006.

⁽¹²⁾ V. AC/XV/519 e AS/XV/281 dell'8 e 9 maggio 2006 (ma v. già AC/XIV/5617 e AS/XIV/3301 del 14 febbraio 2005).

essere adottata solo a maggioranza dei due terzi. In tal caso il referendum popolare regionale confermativo è obbligatorio e non facoltativo ⁽¹³⁾.

Sempre per quanto concerne la procedura per la modifica degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, sono da registrare, infine, anche alcune proposte di legge costituzionale d’iniziativa parlamentare. In cinque casi s’intenderebbe modificare le rispettive disposizioni di tutti gli statuti di autonomia ⁽¹⁴⁾ e in altri due solo quelle riguardanti la Regione Friuli Venezia Giulia ⁽¹⁵⁾. Tutte le proposte considerate – analogamente alle iniziative regionali – prevedono che le modifiche statutarie debbano essere adottate, con legge costituzionale (secondo quanto previsto dall’art. 116 Cost.), ma previa intesa con la regione interessata (mentre ora è richiesto solo il previo parere del Consiglio regionale) ⁽¹⁶⁾. Si tratta, in queste ipotesi, della sostanziale riproposta di quanto già in precedenza previsto dall’art. 38 della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione, approvata dal Parlamento sul finire della XIV legislatura ⁽¹⁷⁾ ma non confermata dal successivo referendum popolare del 25-26 giugno 2006. Si dispone dunque che qualora, entro tre mesi dalla trasmissione del testo, la Regione non neghi l’assenso a maggioranza dei due terzi, le Camere possono approvare la legge costituzionale di modifica statutaria ⁽¹⁸⁾. Dal punto di vista formale, tuttavia, la modifica del procedimento di revisione statutaria non s’inserisce più nella disposizione dell’art. 116 Cost., ma è posta direttamente nel testo degli statuti di autonomia particolare. Ne deriva una più intensa regionalizzazione delle norme che disciplinano

⁽¹³⁾ Al di là delle procedure, le due diverse proposte regionali differiscono per il fatto che la soluzione valdostana si presterebbe ad essere applicata già in occasione della revisione totale dello statuto (avviata parallelamente e da presentarsi in seguito, in maniera distinta), mentre quella del Friuli Venezia Giulia si collocherebbe nel generale contesto della revisione totale, in atto, e si applicherebbe di conseguenza solo per le modificazioni successive.

⁽¹⁴⁾ AC/203, Zeller; AC/980, Bressa; AC/1241, Boato; AC/1606, Biancofiore; AS/648, Peterlini.

⁽¹⁵⁾ AC/1672, Maran; AS/1062, Antonione.

⁽¹⁶⁾ La legge cost. n. 2 del 2001, estendendo e adattando alle altre regioni speciali quanto già previsto in precedenza dal solo statuto sardo, ha previsto che i progetti di modificazione degli statuti d’iniziativa governativa o parlamentare siano comunicati dal governo della Repubblica all’organo legislativo regionale, che esprime il suo parere entro due mesi. In Trentino – Alto Adige il parere è espresso anche dai Consigli provinciali.

⁽¹⁷⁾ V. testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005.

⁽¹⁸⁾ Non si tiene qui conto degli aspetti peculiari che differenziano le singole iniziative parlamentari, cui necessariamente si rinvia. V. anche, per una disamina puntuale, il *dossier* di documentazione elaborato in materia dal servizio studi della Camera dei deputati (n. 30 del 22 febbraio 2007).

questo procedimento⁽¹⁹⁾ che non può che ribadire con ancor maggior nettezza – anche sul piano formale – la forte specializzazione normativa e la posizione non del tutto parificata delle leggi costituzionali di adozione degli statuti speciali rispetto alla Costituzione. E’ già chiaramente da escludere, infatti, che queste speciali fonti di valore costituzionale, con le quali si definiscono e si modificano le “forme e le condizioni particolari” dell’autonomia delle regioni differenziate, possano derogare ad altre norme della Costituzione al di fuori di quelle del Titolo V della sua seconda Parte o comunque incidere su quei principi supremi che, come insegna la giurisprudenza costituzionale, “non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali”⁽²⁰⁾.

Nel corso dell’anno di riferimento per questo *Rapporto* la Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati ha concluso l’esame dei testi abbinati concernenti la procedura per la modifica degli statuti delle regioni a statuto speciale (AC/203/XV e abb.), adottando un testo unificato come testo base (9 maggio 2007) e deliberando di conferire al relatore il mandato a riferire all’Assemblea in senso favorevole al provvedimento in esame (5 luglio 2007)⁽²¹⁾. Sul provvedimento in oggetto si è favorevolmente espressa anche la Commissione parlamentare per le questioni regionali (20 giugno 2007)⁽²²⁾. Successivamente, tuttavia, non si sono verificati ulteriori avanzamenti dell’iter legislativo.

⁽¹⁹⁾ Già i testi originali degli statuti di autonomia contenevano limitate e singolari deroghe regionali al procedimento di revisione statutaria rispetto a quello previsto, in genere, per le leggi costituzionali. La legge cost. n. 2 del 2001 ha poi introdotto più ampie disposizioni derogatorie del procedimento in questione all’interno degli statuti medesimi. Le modificazioni così apportate hanno previsto, in generale, l’esplicitazione dell’iniziativa anche consiliare per l’avvio del procedimento di revisione, il parere dell’assemblea legislativa regionale sui progetti di modificazione statutaria d’iniziativa statale e la sottrazione delle modificazioni approvate al referendum popolare nazionale previsto dall’art. 138 della Costituzione. Le altre disposizioni derogatorie, introdotte dalla stessa legge cost., costituiscono invece specifici adattamenti concernenti le singole regioni.

⁽²⁰⁾ V. Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146, in un giudizio di legittimità costituzionale significativamente riguardante alcune disposizioni di uno statuto speciale.

⁽²¹⁾ Nella dichiarazione di voto contrario del gruppo di FI, invece, si invita la maggioranza ad accantonare il provvedimento in esame. Si esprime il timore, infatti, che, per quanto riguarda in particolare l’Alto Adige, l’aver escluso la possibilità della votazione separata per gruppi linguistici (secondo quanto previsto dall’art. 56 St. speciale) possa determinare un affievolimento dei diritti delle minoranze etnico-linguistiche italiana e ladina dell’Alto Adige.

⁽²²⁾ Si riporta il testo: “La Commissione parlamentare per le questioni regionali, esaminato il testo unificato delle proposte di legge costituzionale C. 203 ed abb., in corso di esame presso la I Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni della Camera, recante «Disposizioni concernenti la procedura per la modifica degli statuti delle Regioni a statuto speciale»; rilevato che il provvedimento si compone di cinque articoli che introducono previsioni di analogo tenore al testo degli statuti delle regioni ad autonomia speciale, stabilendo che le modifiche agli statuti medesimi debbano

2.2. Gli aspetti sostanziali. L'iniziativa della Regione Friuli Venezia Giulia

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti sostanziali della revisione statutaria, ci soffermeremo qui, in particolare, sul progetto di revisione dello Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia ⁽²³⁾, che è stato all'esame della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati in una serie di undici sedute svoltesi tra il 20 dicembre 2006 e il 15 novembre 2007. Nel precedente *Rapporto* abbiamo prestato attenzione alla questione cruciale dell'assetto delle competenze configurato dal disegno di legge, nel testo presentato dalla Regione proponente. Ci soffermiamo adesso, invece, sul testo unificato adottato dalla Commissione come testo base, individuando in particolare le principali modifiche che si è ritenuto di poter direttamente apportare alla proposta d'iniziativa regionale, in sede d'adozione del nuovo Statuto speciale, e le motivazioni che si ricavano dai resoconti parlamentari.

Sono stati espunti dal testo, innanzitutto, il preambolo, in quanto privo di autonomo contenuto normativo, e le disposizioni ripetitive, in tutto o in parte, di principi fondamentali della Costituzione a cui anche gli statuti speciali devono il pieno e assoluto rispetto ⁽²⁴⁾. Alla necessità di conformarsi esattamente all'art. 116 della Costituzione è da attribuire, inoltre, il ripristino della denominazione della Regione "Friuli Venezia Giulia" nella sola lingua italiana, in luogo di quella plurilingue (italiano, friulano, sloveno e tedesco) ⁽²⁵⁾. La richiamata disposizione costituzionale - che è quella su cui si fonda la speciale autonomia delle regioni ivi nominativamente individuate -

essere adottate, con legge costituzionale, previa intesa con la regione o con la provincia autonoma interessata; considerato che la predetta intesa andrebbe raggiunta sul testo approvato dalle due Camere in prima deliberazione, che verrebbe a tal fine trasmesso al consiglio regionale, nonché anche ai consigli delle province autonome per le proposte di modifica che riguardano lo statuto del Trentino-Alto Adige; e che la previsione dell'intesa recepisce le istanze manifestate da rappresentanti delle regioni a statuto speciale in occasione del dibattito svoltosi sulla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione nella XIV legislatura; *esprime parere favorevole*".

⁽²³⁾ AC/XV/519, *nuovo statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia*, e abbinati (nn. 840, 1166 e 1816).

⁽²⁴⁾ "E' compito della Regione, delle Province e dei Comuni rimuovere ogni ostacolo di ordine economico e sociale che impedisca il pieno sviluppo della persona e l'eguaglianza nel godimento dei diritti" (art. 4.1); "Il Friuli Venezia Giulia persegue una politica di pace e di dialogo con tutti i popoli; promuove la cooperazione internazionale; ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; sostiene i processi di moratoria delle armi di distruzione di massa" (art. 4.4).

⁽²⁵⁾ AC/XV/519, art. 1.1.

adotta infatti, nel suo testo attuale, la denominazione plurilingue solo per le Regioni Trentino-Alto Adige e Valle d’Aosta.

A ulteriore frustrazione della manifesta volontà della Regione di marcare più fortemente la propria identità, è eliminata dal testo unificato anche la previsione circa la possibilità di rappresentarsi simbolicamente attraverso l’uso di una propria bandiera, oltre che del gonfalone e dello stemma ⁽²⁶⁾. La sottesa preoccupazione della Commissione circa l’emersione di una piccola patria regionale che rappresenti sé stessa in forme antitetiche alla sovranità dello Stato determina, tuttavia, una *condizione particolare d’autonomia* senz’altro ingiustificatamente discriminatoria rispetto a quanto parallelamente concesso alle regioni ordinarie: la maggioranza dei nuovi statuti fin qui definitivamente approvati dai Consigli delle regioni di diritto comune ha infatti pacificamente previsto la bandiera regionale ⁽²⁷⁾.

Passando dalle rappresentazioni simboliche agli aspetti di sostanza, si rileva primariamente un ridimensionamento e una normalizzazione del potere estero della Regione – rispetto alla richiesta di un potenziamento tanto forte da correre il rischio di svolgersi in parallelo o in conflitto con quello dello Stato ⁽²⁸⁾ – ed anche delle prerogative rivendicate in materia di autonomia finanziaria, in assenza di una cornice generale di attuazione del federalismo fiscale che ne assicuri l’armonia con l’art. 119 della Costituzione ⁽²⁹⁾.

Il testo unificato della Commissione interviene, inoltre, sull’elencazione delle competenze legislative. E’ eliminata, in primo luogo, l’elencazione tassativa delle competenze esclusive statali e operato un rinvio, esterno allo Statuto, alle materie espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione. E’ qui da rilevare, tuttavia, che, se il sistema a quattro elenchi di competenza ⁽³⁰⁾ proposto dalla Regione è certamente barocco, la soluzione prospettata dal testo unificato adottato della Commissione non semplifica e non chiarisce, ma rende più confuso il quadro delle competenze. In

⁽²⁶⁾ AC/XV/519, art. 3.1.

⁽²⁷⁾ Lazio, art. 1.1; Liguria, art. 1.5; Lombardia, art. 1.4; Piemonte, art. 1.4; Puglia, art. 7.3; Umbria, art. 3.3.

⁽²⁸⁾ AC/XV/519, art.18.3, ma v. anche art. 15, co. 2 e 3, e art. 5.4.

⁽²⁹⁾ AC/XV/519, art.70, e art. 68 del TU 15 novembre 2007.

⁽³⁰⁾ Materie esclusive dello Stato, materie esclusive della Regione, materie concorrenti e materie per le quali alla Regione spetta una competenza integrativa statutariamente riconosciuta (AC/XV/519, art. 56.2).

particolare, la fretta ⁽³¹⁾ con cui è stato formulato il testo unificato ⁽³²⁾ non consente di comprendere se si sia inteso sottrarre – in tutto o in parte – l’ordinamento degli enti locali alla competenza speciale ⁽³³⁾ già attualmente riconosciuta alla Regione ⁽³⁴⁾.

Sempre per quanto riguarda le competenze, in secondo luogo, è sottratta la materia della tutela della salute dall’elenco delle materie di potestà legislativa esclusiva della Regione – riportata, in parallelo con le regioni ordinarie, nell’elenco delle materie concorrenti ⁽³⁵⁾ – ed eliminata la previsione in base alla quale i decreti legislativi di attuazione dello Statuto potrebbero attribuire alla potestà legislativa della Regione ulteriori funzioni tra quelle riservate in via esclusiva allo Stato ⁽³⁶⁾.

Per quanto riguarda gli strumenti di raccordo Stato-Regione, infine, è soppressa la disposizione del disegno di legge d’iniziativa regionale in base alla quale la Commissione paritetica per il coordinamento tra Stato e Regione svolge funzioni di conciliazione in caso di controversie ⁽³⁷⁾. La ragione che sta alla base di questa modifica è quella, dichiarata nel dibattito, secondo la quale “non può immaginarsi di attribuire a commissioni paritetiche un ruolo che può spettare unicamente alla Corte costituzionale” ⁽³⁸⁾; ma appare evidente la preoccupazione, dietro la volontà di escludere un simile strumento conciliativo, che l’affermarsi del principio pattizio rivendicato dalla Regione possa mettere in dubbio la prevalenza dello Stato sovrano in caso di disaccordo.

3. *Le fonti di autorganizzazione delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Bolzano e Trento*

⁽³¹⁾ Fretta dovuta al calendario dei lavori della Camera e denunciata dallo Stesso relatore del provvedimento (on. Violante), il quale si riserva tuttavia la successiva presentazione di una serie di emendamenti al testo base (AC/XV, Commissione affari costituzionali, 15 novembre 2007).

⁽³²⁾ Nello specifico v. l’art. 53.1.

⁽³³⁾ Si tratta questa, infatti, di una materia espressamente riservata alla competenza esclusiva della Regione dalla disposizione rinviante (art. art. 53.1, lett. g, TU 15 novembre 2007) e, allo stesso tempo, alla competenza esclusiva dello Stato dalla disposizione rinviate (art. 117.2, lett. p, Cost.).

⁽³⁴⁾ St. Art. 4, n. 1-*bis* (così come modificato dalla l. cost. 23 settembre 1993, n. 2, art. 5.1).

⁽³⁵⁾ AC/XV/519, art. 55.1, lett. a); art. 53.1, lett. a) e 54.1, lett. s), del TU 15 novembre 2007.

⁽³⁶⁾ AC/XV/519, art.56.4

⁽³⁷⁾ AC/XV/519, art. 76.5, lett. d).

⁽³⁸⁾ AC/XV, Commissione affari costituzionali, 14 novembre 2007, pom., on. Bressa.

3.1. Le leggi statutarie

Per quanto riguarda le c.d. leggi statutarie – quelle speciali leggi che, in attuazione della legge cost. n. 2 del 2001, consentono la completa regionalizzazione della disciplina della forma di governo, in precedenza regolata direttamente dagli statuti-leggi costituzionali della Repubblica – nel corso del 2007 ne sono state approvate sei (contando anche la deliberazione legislativa approvata il 7 marzo 2007 dal Consiglio regionale della Sardegna). Di queste vanno segnalate, in particolare, la legge sulla forma di governo e il sistema elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 18 giugno 2007, n. 17) ⁽³⁹⁾ e la citata deliberazione legislativa sarda ⁽⁴⁰⁾. Si tratta, infatti, delle prime due leggi statutarie che non disciplinano alcuni singoli oggetti riservati a questa fonte *sui generis*, ma che intervengono per determinare nell’ambito di un solo provvedimento unitario la forma di governo regionale ⁽⁴¹⁾, con la sola eccezione della legge elettorale regionale, per la Sardegna, e dell’iniziativa popolare delle leggi e dei referendum ⁽⁴²⁾ e – parzialmente – delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con le cariche di governo regionale ⁽⁴³⁾, per il Friuli Venezia Giulia.

⁽³⁹⁾ Il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia ha approvato la disciplina del procedimento per l’elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale con la successiva l.r. 18 dicembre 2007, n. 28 (così come previsto dall’art. 37 della legge regionale statutaria, per quanto non previsto direttamente da essa)

⁽⁴⁰⁾ Il referendum popolare confermativo della legge statutaria, su richiesta di un quinto dei componenti del Consiglio regionale (v. art. 15.4 St.), si è svolto il 21 ottobre 2007. Ha votato il 16% degli elettori, i no all’approvazione della legge sono stati il 68% e i sì solo il 32%. La Corte d’appello di Cagliari, nel corso del procedimento di verifica dei risultati, ha sollevato – con ordinanza del 30 ottobre 2007 – la questione di legittimità costituzionale dell’art. 15 della l.r. Sardegna 28 ottobre 2002, n. 21 (disciplina del referendum sulle leggi statutarie), nella parte in cui assegna alla Corte d’appello il compito di procedere all’accertamento e alla conseguente proclamazione del risultato e nella parte in cui introdurrebbe un quorum strutturale (la partecipazione di almeno un terzo degli elettori) non previsto dallo Statuto speciale per il referendum sulle leggi statutarie. Il promovimento del giudizio della Corte costituzionale ha sospeso il procedimento di verifica dei risultati referendari. La Consulta, con la recente sentenza del 20 maggio 2008, n. 164, ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate per difetto di legittimazione dell’autorità rimettente in sede di accertamento e controllo dei risultati della consultazione popolare e, in tal modo, ha posto le condizioni affinché il procedimento di formazione della legge riprenda il suo corso. Di quest’ulteriore fase riferiremo nel prossimo *Rapporto*.

⁽⁴¹⁾ Specificamente: le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti fra gli organi della Regione, la presentazione e l’approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione e degli assessori, i casi di ineleggibilità e incompatibilità con le predette cariche, nonché l’esercizio del diritto d’iniziativa legislativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo.

⁽⁴²⁾ Materia già precedentemente disciplinata con l.r. Friuli Venezia Giulia, 7 marzo 2003, n. 5. Nella medesima materia v. anche già la l.p. Bolzano 18 ottobre 2005, n. 11, la l.r. Sicilia 10 febbraio

Il sistema normativo si presenta dunque, in entrambi i casi, organico e complesso, restando fuori soltanto parti limitate della materia riservata - per le quali in Sardegna si rinvia espressamente ad una successiva legge statutaria ⁽⁴⁴⁾ - e la normativa di attuazione per cui si rinvia a ordinarie leggi regionali ⁽⁴⁵⁾ o al regolamento interno del Consiglio ⁽⁴⁶⁾. Più in dettaglio, dette leggi fanno propria l'elezione diretta del Presidente della Regione ⁽⁴⁷⁾ cui spetta nominare e revocare gli assessori ⁽⁴⁸⁾, ma cercano di rafforzare, allo stesso tempo, i poteri e gli strumenti di controllo del Consiglio regionale ⁽⁴⁹⁾ e le garanzie delle opposizioni ⁽⁵⁰⁾. Nella dinamica istituzionale dei rapporti tra gli organi di governo della Regione, in Sardegna, è previsto lo scioglimento del Consiglio regionale per il caso dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, delle dimissioni volontarie dello stesso ovvero per le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti dell'assemblea legislativa. Non viene dunque riproposta, in questo caso, la causa di scioglimento prevista dall'art. 126.3 Cost. per il caso della rimozione, dell'impedimento permanente o della morte del Presidente ⁽⁵¹⁾. In

2004, n. 1, la l.r. Valle d'Aosta 25 giugno 2003, n. 19 (succ. mod. dalla l.r. 14 marzo 2006, n. 5) e la l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 3.

⁽⁴³⁾ L'intervenuta legge sulla forma di governo regionale ha infatti solo parzialmente modificato la precedente legislazione statutaria regionale specificamente indirizzata alla disciplina della materia (l.r. 29 luglio 2004, n. 21).

⁽⁴⁴⁾ V. art. 10.1 della legge statutaria approvata dal Consiglio regionale della Sardegna: "Il Consiglio regionale è composto da ottanta consiglieri eletti a suffragio universale e diretto. Il Presidente della Regione ne fa parte. *Con legge regionale approvata ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello Statuto speciale è stabilito il sistema elettorale sulla base dei principi di rappresentatività e stabilità*" (corsivo nostro).

⁽⁴⁵⁾ Leggi di attuazione cui, in Sardegna, si rinvia per la disciplina del procedimento e delle modalità di attuazione dei referendum (art. 7), per stabilire le indennità e il trattamento economico da corrispondere al Presidente e agli assessori (art. 19.4), per la disciplina dei poteri e della composizione del CAL (art. 30.3), per la costituzione e il funzionamento della Consulta di garanzia (art. 34.5). In Friuli Venezia Giulia si rinvia, invece, alla legge ordinaria la disciplina del procedimento elettorale, per quanto non direttamente previsto dalla legge statutaria (art. 37). Nella stessa regione, successive leggi di attuazione sono anche previste per specificare le modalità e gli effetti dei pareri del Consiglio regionale sulle nomine di competenza del Governo regionale (art. 8.1, lett. e), per la disciplina dell'indennità dei consiglieri (art. 9.7), per la disciplina delle modalità di accertamento delle cause di cessazione del Presidente diverse dalla sfiducia, dalle dimissioni e dalla rimozione (art. 13.5), per stabilire il numero minimo e massimo degli assessori regionali (art. 15.1) e per promuovere pari opportunità di accesso alla carica di consigliere regionale a favore del genere sottorappresentato (art. 32).

⁽⁴⁶⁾ Per il FVG v. in generale l'art. 5.4; Per la SAR v. invece in particolare l'art. 16.

⁽⁴⁷⁾ Ponendo però, in entrambi i casi, un divieto di immediata rieleggibilità alla fine del secondo mandato (FVG art. 20.3; SAR art. 8.3).

⁽⁴⁸⁾ La cui carica, in Sardegna, è incompatibile con quella di consigliere regionale.

⁽⁴⁹⁾ Si vedano ad es. le norme sulle nomine (FVG, art. 8.1, lett e-f; SAR, art. 12), sul controllo dell'attuazione delle leggi e sulla valutazione degli effetti delle politiche regionali (FVG, artt. 7 e 8.1, lett. k; SAR, art. 13), sugli strumenti d'informazione e d'inchiesta (FVG, art. 11; SAR artt. 14-15).

⁽⁵⁰⁾ FVG; art. 12; SAR, art. 16.

⁽⁵¹⁾ SAR, art. 22.

Friuli Venezia Giulia, invece, è stato integralmente recepito il meccanismo istituzionale del *simul stabunt simul cadent* esattamente negli stessi termini già previsti per le Regioni ordinarie ⁽⁵²⁾. Su questa scelta di assoluta non differenziazione rispetto al modello costituzionale ha probabilmente pesato il *memento* dell’esito negativo della consultazione popolare sulla legge statutaria approvata dal Consiglio regionale nel 2002, la quale si discostava sensibilmente dalla nuova forma di governo regionale - spinta dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001 - a favore di un sistema di elezione degli organi di governo della Regione (elezione consiliare della giunta e del presidente) e del conseguente assetto delle loro relazioni istituzionali che riproponeva un modello tipicamente parlamentare.

La sola deliberazione legislativa statutaria della Regione Sardegna - sulla base di un’interpretazione ampia della competenza normativa esercitabile da questo genere di fonte in materia di *forma di governo* (non limitata, dunque, ai soli oggetti *specificamente* individuati dallo Statuto speciale) ⁽⁵³⁾ - prevede, inoltre, la costituzione del Consiglio delle autonomie locali, quale organo di rappresentanza istituzionale degli enti locali con funzioni consultive e di proposta ⁽⁵⁴⁾, e disciplina nelle sue linee

⁽⁵²⁾ FVG, art. 13.

⁽⁵³⁾ L’art. 1 della delibera legislativa sarda espressamente individua nel proprio oggetto quei “principi di organizzazione e funzionamento” che sono propri della nuova competenza statutaria delle regioni ordinarie (v. art. 123 Cost.), ma che non costituiscono espresso ambito di competenza delle leggi statutarie della Regione (v. art. 15.2 St. Sardegna). Una siffatta lettura ampia della competenza normativa della legislazione regionale statutaria consente senz’altro di occuparsi già in questa sede dell’organizzazione amministrativa regionale e non solo degli organi regionali di governo e delle loro relazioni istituzionali (la forma di governo in senso stretto).

⁽⁵⁴⁾ Nella deliberazione legislativa del 11 marzo 2002 (non confermata dal referendum popolare del successivo 29 settembre) anche il Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia aveva previsto l’istituzione di un’*Assemblea delle autonomie locali* (art. 12). In seguito, tuttavia, l’organo di consultazione e raccordo tra la Regione e gli enti locali (il CAL) è stato istituito direttamente dall’ordinaria l.r. 9 gennaio 2006, n. 1, con la quale la Regione ha definito i principi e le norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali in Friuli Venezia Giulia, e una simile previsione non è stata più riproposta nella legge statutaria promulgata il 18 giugno 2007. Sulla validità di questa scelta v. peraltro la sent. della Corte cost., 14 novembre 2006, n. 370, la quale - con riferimento al caso analogo dell’ordinaria legge n. 7/2005 della Provincia autonoma di Trento - ha chiaramente escluso una riserva di statuto a riguardo. Si tenga anche conto, inoltre, che - oltre al Friuli Venezia Giulia e alla Provincia autonoma di Trento - hanno istituito e disciplinato il CAL con legge ordinaria anche le Regioni Sardegna e Valle d’Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano (v. rispettivamente, l.r. 1/2005, l.r. 54/1998 e l.p. 10/2003). Ovviamente la mancanza di una riserva di statuto speciale non esclude necessariamente che la legge regionale c.d. statutaria abbia facoltà di occuparsi di detto organo per garantirgli maggiore stabilità e maggiori poteri. Per ammettere questa possibilità, tuttavia, occorre accettare la validità di almeno due delle seguenti condizioni: (1) ritenere che l’istituzione e la regolazione delle funzioni del CAL incida effettivamente sulla *forma di governo* della Regione (intesa in senso ampio), ovvero (2) ritenere che la fonte legislativa statutaria non abbia competenze strettamente limitate a quelle ad essa esclusivamente riservate (per un approfondimento sulla questione della fonte competente all’istituzione e alla disciplina

essenziali un organo con funzioni consultive nell'ambito del procedimento di formazione delle leggi e dei regolamenti regionali e altre funzioni di garanzia della legalità statutaria (⁵⁵).

Come abbiamo accennato, la legge statutaria del Friuli Venezia Giulia disciplina nelle sue linee essenziali anche il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio regionale. In questa Regione è prevista l'elezione diretta e contestuale del Presidente della Regione e del Consiglio regionale e un premio di maggioranza che garantisce alla coalizione collegata al candidato eletto Presidente della Regione almeno il 55% dei seggi del Consiglio e alle opposizioni *almeno* il 40% (dunque con eventuale premio di minoranza). L'espressione del voto per l'elezione degli organi del governo regionale si esercita su un'unica scheda ed è consentito il voto disgiunto e la possibilità di esprimere una preferenza nel voto di lista a livello circoscrizionale. Per l'ammissione delle liste alla ripartizione dei seggi si applica una clausola di sbarramento al livello regionale (che è del 4% per le liste che non fanno parte di alcuna coalizione o che fanno parte di coalizioni che hanno avuto meno del 15% dei voti) (⁵⁶). Successivamente, per l'attribuzione dei seggi alle liste ammesse, a livello regionale, e la ripartizione degli stessi tra le rispettive liste circoscrizionali, si adotta un metodo proporzionale.

Come si vede, dunque, risultano sostanzialmente confermati i tratti essenziali del sistema elettorale transitorio introdotto dalla legge cost. n. 2 del 2001. La più marcata differenza che val la pena qui di notare riguarda l'abolizione del c.d. listino regionale

del CAL v. A. AMBROSI, nota a sent. n. 370/2006, in *le Regioni 2007*, p. 363 ss.; nonché, più in generale sulla collocazione delle leggi statutarie nel sistema delle fonti, M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, in *federalismi.it*, n. 3, 2008). Al riguardo è interessante notare che in Sardegna – dove, con ogni evidenza, si sono ritenute valide dette condizioni – l'istituzione del CAL con l'ordinaria l.r. 17 gennaio 2005, n. 1 (e la sua effettiva costituzione con d.p.g.r. 17 ottobre 2005) non ha distolto la Regione – come abbiamo visto – dall'intenzione di introdurre una previsione di principio che garantisca e rafforzi la funzione istituzionale di detto organo nell'ambito della speciale legge sulla forma di governo regionale (creando una catena normativa tra la legge statutaria e la legge regionale di attuazione).

(⁵⁵) Alla Consulta di garanzia (art. 34) spetterebbe, in particolare, nei casi e con gli effetti previsti (art. 35): a) esprimere parere sulla conformità allo Statuto speciale e alla legge statutaria delle delibere legislative, prima della loro promulgazione; b) esprimere parere obbligatorio sulla legittimità dei regolamenti, prima della loro emanazione; c) esprimere parere sui conflitti di competenza tra organi della Regione; d) decidere sulla regolarità e sull'ammissibilità delle proposte di iniziativa legislativa popolare e dei referendum; e) contestare ai componenti della Giunta le cause di incompatibilità e decidere su di esse; f) decidere sulla sussistenza delle cause di incompatibilità previste per il Presidente, i consiglieri e gli assessori; g) dichiarare la sussistenza dell'impedimento permanente del Presidente della Regione.

(⁵⁶) Per le liste che fanno parte di una coalizione che abbia ottenuto almeno il 15% dei voti la clausola di sbarramento è invece del 1,5% (ma v. ulteriormente l'art. 26.3 della cit. legge statutaria di governo).

bloccato al quale attingere per l'attribuzione dei seggi dell'eventuale quota maggioritaria.

Tra le altre leggi statutarie approvate nel corso del 2007 spicca, inoltre, il pacchetto di tre provvedimenti approvato dalla Regione Valle d'Aosta, recanti le disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli assessori, nonché in materia di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale (l.r. 7 agosto 2007, n. 21), alcune modifiche alle norme per l'elezione del Consiglio regionale e per il funzionamento dei gruppi consiliari (l.r. 7 agosto 2007, n. 22) ⁽⁵⁷⁾ e la disciplina delle cause di ineleggibilità e incompatibilità con la carica di consigliere regionale (l.r. 7 agosto 2007, n. 20) ⁽⁵⁸⁾. Su quest'ultimo oggetto specifico è intervenuta anche la Regione Sicilia (l.r. 5 dicembre 2007, n. 22, *norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità dei deputati regionali*) ⁽⁵⁹⁾.

Le leggi valdostane hanno recato alcune modifiche alle norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione e degli assessori, ma hanno confermato la forma di governo parlamentare e il sistema elettorale proporzionale, pur introducendo dei correttivi in grado di rafforzare il ruolo dell'esecutivo e la c.d. governabilità. Le principali novità consistono nella previsione dell'istituto della sfiducia costruttiva dell'esecutivo, nel rafforzamento degli strumenti necessari a promuovere l'equilibrio della rappresentanza tra i generi nel Consiglio regionale (con una quota minima del 20%) ⁽⁶⁰⁾, nella necessaria presentazione di un programma elettorale di lista o di coalizione, nell'innalzamento della soglia di accesso alla ripartizione proporzionale dei seggi (occorre aver ottenuto almeno 2 quozienti interi su 35, con un effetto tacito di sbarramento stimabile al 5,7%) e nell'introduzione di un premio di maggioranza

⁽⁵⁷⁾ In precedenza, nella materia elettorale v. la l.r. Sicilia 3 giugno 2005, n. 7, la l.p. Trento 5 marzo 2003, n. 2 (norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale e del Presidente della Provincia), la l.p. Bolzano 14 marzo 2003, n. 4 (legge elettorale transitoria) e la l.r. Valle d'Aosta 13 gennaio 2002, n. 21 (modifica della legge elettorale).

⁽⁵⁸⁾ In precedenza, in materia di ineleggibilità e incompatibilità v. la l.r. Friuli Venezia Giulia 29 luglio 2004, n. 21.

⁽⁵⁹⁾ Su questa legge è stata promossa da un comitato di elettori la raccolta delle firme necessarie per la richiesta di referendum confermativo sul testo deliberato dall'Assemblea regionale (v. annuncio in GURS n. 52 del 2 novembre 2007). Non è stato raggiunto tuttavia il numero di firme necessario all'indizione del referendum.

⁽⁶⁰⁾ In precedenza la l.r. (statutaria) 13 novembre 2002, n. 21, prevedeva semplicemente che le liste elettorali per il rinnovo del Consiglio regionale dovevano comprendere candidati di entrambi i generi a pena di invalidità (art. 2).

eventuale per la lista o la coalizione che ha superato al primo turno il 50% dei voti validi (con l’attribuzione di 21 seggi su 35) o per la lista o la coalizione che ottiene al secondo turno di ballottaggio chiuso ⁽⁶¹⁾ il maggior numero di voti validi (con l’attribuzione di 18 seggi, pari alla maggioranza assoluta dei membri del Consiglio).

In materia di forma di governo ben più spinte erano le proposte di legge d’iniziativa popolare a potenzialità rafforzata dal nuovo istituto regionale del referendum propositivo ⁽⁶²⁾. Le quattro iniziative depositate dai comitati promotori, infatti, miravano a limitare ad uno solo il voto di preferenza (anziché tre) ⁽⁶³⁾, a introdurre la dichiarazione preventiva delle alleanze politiche e la possibilità del voto di coalizione (anziché la mera possibilità di presentare un programma elettorale comune a più liste) ⁽⁶⁴⁾, a prevedere l’elezione diretta dell’intera Giunta regionale (anziché l’elezione consiliare del Presidente della Regione e degli altri membri dell’esecutivo) ⁽⁶⁵⁾ e a stabilire che nelle liste dei candidati non possono essere presenti più di 2/3 di candidati dello stesso genere (anziché non più di 4/5) ⁽⁶⁶⁾. Le leggi statutarie approvate dal Consiglio regionale ⁽⁶⁷⁾ non hanno recepito nessuno di questi contenuti essenziali ⁽⁶⁸⁾ e, di conseguenza, i referendum propositivi – dopo una pausa di riflessione dovuta

⁽⁶¹⁾ Vale a dire, tra le due liste (o gruppi) che hanno ottenuto un maggior numero di voti al primo turno.

⁽⁶²⁾ La l.r. 25 giugno 2003, n. 19 così come modificata dalla l.r. 14 marzo 2006, n. 5, infatti, consente al corpo elettorale – a determinate condizioni – di approvare direttamente le proposte di legge d’iniziativa popolare di cui l’assemblea non abbia recepito i principi ispiratori ed i contenuti essenziali. Un analogo procedimento di legislazione popolare si riscontra anche nella Provincia autonoma di Bolzano, l.p. 18 novembre 2005, n. 11, art. 15. Il referendum propositivo disciplinato dalla Provincia autonoma di Trento (l.p. 5 marzo 2003, n. 3, art. 16) e dalla Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 7 marzo 2003, n. 5, art. 23.4), pur rafforzando l’ordinaria iniziativa legislativa, non ha invece carattere deliberativo.

⁽⁶³⁾ P.d.l. n. 138/XII.

⁽⁶⁴⁾ P.d.l. n. 140/XII.

⁽⁶⁵⁾ Pd.l. n. 139/XII.

⁽⁶⁶⁾ P.d.l. n. 141/XII.

⁽⁶⁷⁾ Con distinte deliberazioni del 18 e 19 aprile 2007 il Consiglio regionale ha approvato le proposte di legge di iniziativa consiliare (nn. 167 e 168) e ha respinto le proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo (nn. 138, 139, 140 e 141).

⁽⁶⁸⁾ Secondo quanto previsto dalla l.r. 25 giugno 2003, n. 19, in caso di deliberazione legislativa del Consiglio della Valle che non si limiti ad approvare senza modificazioni la proposta di legge di iniziativa popolare, ma comunque intervenga sulla materia, è compito della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare* (art. 40) verificare che la legge approvata dal Consiglio recepisca “i principi ispiratori ed i contenuti essenziali” della proposta medesima (art. 13.4). Nel caso specifico, in seguito alle deliberazioni di cui alla precedente nota, il Presidente della Regione con lettera del 27 aprile 2007 comunicava alla *Commissione* che era intervenuta l’approvazione da parte del Consiglio regionale di deliberazioni legislative recanti, in materia, un testo diverso rispetto a quello oggetto dell’iniziativa legislativa popolare. Il conseguente parere reso dall’organo di garanzia, con

alla difficoltà d’interpretazione della legge di disciplina del nuovo e innovativo istituto ⁽⁶⁹⁾ – sono stati indetti, infine, per il 18 novembre 2007 ⁽⁷⁰⁾. Alla consultazione ha partecipato circa il 28% degli elettori ⁽⁷¹⁾ ma, non essendo stato raggiunto il prescritto *quorum* di partecipazione (45%), i quattro referendum in questione sono stati dichiarati non validi.

Per un quadro sintetico d’insieme delle leggi statutarie approvate dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano si rinvia alla Tabella allegata.

3.2. *I regolamenti interni delle Assemblee legislative*

Guardando alle fonti di autorganizzazione regionale, intese in senso più in generale, occorre tenere in considerazione anche dei regolamenti interni delle assemblee legislative – che sono funzionalmente connessi alla disciplina della forma di governo – e vanno dunque segnalate le modifiche e le integrazioni al regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia (d.c.r. 25 ottobre 2007, n. 292) ⁽⁷²⁾ e la

deliberazione del 6 giugno 2007, risultava negativo in riferimento a tutte le proposte di iniziativa popolare sopra citate.

⁽⁶⁹⁾ Il Presidente della Regione (ancora con la lettera del 27 aprile 2007) – oltre a quanto già segnalato nella precedente nota – trasmetteva alla Commissione regionale di cui alla precedente nota copia della risoluzione del 19 aprile 2007 con la quale il Consiglio regionale - considerate le perplessità emerse circa la compatibilità del procedimento del referendum propositivo di cui alla l.r. 19/2003 con quello della legislazione c.d. statutaria sulla forma di governo regionale e le altre materie di cui all’art. 15 dello Statuto speciale - invitava la Commissione, in buona sostanza, a riesaminare l’ammissibilità delle proposte di legge di iniziativa popolare da sottoporre a referendum propositivo. La Commissione accoglieva l’invito a esprimere il proprio parere sulla fondatezza dei dubbi segnalati, ritenendo senz’altro ammissibile il referendum propositivo nelle materie di legislazione regionale c.d. statutaria in mancanza di limitazioni esplicite che possano essere tratte, al riguardo, dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e dalla legge (statutaria) che disciplina l’iniziativa legislativa popolare e il referendum propositivo. Rilevava la Commissione, peraltro, che il procedimento del referendum propositivo aveva già trovato pacifica applicazione, in precedenza, in una delle materie di legislazione regionale c.d. statutaria (e si tratta proprio della l.r. 14 marzo 2006, n. 5, che ha recepito i principi ispiratori ed i contenuti essenziali della proposta di legge di iniziativa popolare tesa ad attribuire al referendum propositivo, di cui all’art. 14 della l.r. 19/2003, il suo attuale carattere deliberativo).

⁽⁷⁰⁾ Il Presidente della Regione – ai sensi dell’art. 13.4 della l.r.19/2003 - avrebbe dovuto indire i referendum propositivi entro i successivi 30 giorni dal parere negativo della *Commissione regionale per i procedimenti referendari e di iniziativa popolare* (depositato il 6 giugno 2007).

⁽⁷¹⁾ Preferenza unica (27,6); Elezione diretta della giunta regionale (27,5); Dichiarazione preventiva delle alleanze politiche (27,6); Equilibrio della rappresentanza tra i generi (27,4).

⁽⁷²⁾ La revisione organica del regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia era stata approvata con d.c.r. 6 ottobre 2005 ed era entrata in vigore il 1° gennaio 2006.

parziale modifica approvata dal Consiglio della Valle d'Aosta (d.c.r. 24 gennaio 2007, n. 2443) ⁽⁷³⁾.

Il primo intervento di modifica è molto ampio ed è conseguente alla già segnalata legge sulla forma di governo regionale, del precedente mese di giugno. Si segnala, in particolare: la sostituzione dell'intero capo sugli strumenti di programmazione controllo economico-finanziario; l'introduzione di un nuovo capo relativo alla richiesta di referendum costituzionale e al parere sulle variazioni territoriali; l'inserimento di un capo concernente la partecipazione del CAL a procedimenti di competenza del Consiglio regionale; la previsione di un rapporto annuale sullo stato della regione e sull'attuazione del programma e la disciplina dei collegati strumenti di indirizzo, controllo, valutazione e acquisizione di informazioni da parte del Consiglio.

In Valle d'Aosta, invece, la modifica del regolamento interno del Consiglio è puntuale e circoscritta alla creazione di un'apposita sessione europea e internazionale nel corso della quale il Consiglio è convocato per la presentazione della relazione del Presidente della Regione sulle attività svolte dalla regione a livello europeo e internazionale e per la discussione della legge comunitaria regionale.

4. *La clausola di maggior favore a seguito della revisione del Titolo V della Costituzione*

Nel periodo di tempo da noi considerato per questo *Rapporto* non abbiamo individuato leggi delle regioni e delle province ad autonomia speciale con cui si sia inteso dare espressa applicazione alla c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Si contano, tuttavia, numerose sentenze della Corte costituzionale su ricorsi in cui è stata invocata tale previsione come parametro per il giudizio. Per le decisioni che insistono sui profili processuali si rinvia al successivo capitolo VI ⁽⁷⁴⁾. Per la giurisprudenza che riguarda, invece, gli aspetti sostanziali delle questioni sono da segnalare in particolare alcuni giudizi che, su ricorso governativo,

⁽⁷³⁾ In precedenza, a seguito delle riforme del 2001, erano già state apportate alcune modifiche ai regolamenti consiliari delle regioni Sicilia (2003 e 2006), Valle d'Aosta (2005) e Sardegna (2005) e delle province autonome di Trento (2002) e Bolzano (2001 e 2003).

⁽⁷⁴⁾ Sentt. n. 110, 162, 201, 238, 378 e 443 del 2007.

sono tornati a valutare il rispetto dei limiti della potestà legislativa primaria delle regioni speciali in materia di ordinamento degli enti locali ⁽⁷⁵⁾. La Corte ha ribadito con molta nettezza l’orientamento già emerso con la sent. n. 48 del 2003, secondo il quale il potere ordinamentale rimane in capo alle regioni ad autonomia speciale anche a seguito della riforma del Titolo V - “quantomeno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti” - e con la sent. n. 370 del 2006, che ha escluso che la clausola di maggior favore possa operare anche in beneficio degli enti locali *oltre che* delle regioni e tantomeno *contro* di esse, limitando una così peculiare e consolidata condizione della loro specialità: la potestà ordinamentale, appunto ⁽⁷⁶⁾. A questo riguardo rileva, in particolare, l’insegnamento che si ricava dalla sent. 238 del 2007, secondo il quale, in tema di enti locali, le regioni speciali non sono vincolate “all’osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali” ma devono comunque pienamente rispettare il principio autonomistico e favorire, tramite le loro autonome determinazioni, l’effettiva realizzazione dell’autonomia degli enti locali ⁽⁷⁷⁾.

5. *Le norme di attuazione degli statuti speciali*

Nel corso del 2007 sono stati adottati nove decreti legislativi recanti norme di attuazione degli statuti speciali. Due di questi conferiscono funzioni amministrative e riconoscono parallelamente competenze legislative in materia di beni culturali e paesaggistici ⁽⁷⁸⁾ e in materia di istituzioni di alta formazione artistica e musicale ⁽⁷⁹⁾. Un terzo conferisce funzioni esclusivamente amministrative, in materia di catasto ⁽⁸⁰⁾.

⁽⁷⁵⁾ Sentt. n. 238, 286, 288 e 373 del 2007.

⁽⁷⁶⁾ Per un approfondimento v. *infra*, cap. X su *regioni ed enti locali*. V. anche cap. VI sulla *giurisprudenza costituzionale*.

⁽⁷⁷⁾ Punto 5. del considerato in diritto.

⁽⁷⁸⁾ Il d.lg. 2 marzo 2007, n. 34, conferisce alla Regione Friuli Venezia Giulia funzioni amministrative in materia di valorizzazione e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, riconoscendo ad essa anche la facoltà di adottare norme di legislazione concorrente per la valorizzazione dei beni di propria pertinenza e la facoltà di adottare norme di integrazione e attuazione delle leggi statali di tutela dei beni di pertinenza statale presenti nel territorio regionale.

⁽⁷⁹⁾ Il d.lg. 24 luglio 2007, n. 136, delega alla Regione Valle d’Aosta le funzioni amministrative statali in materia, riconoscendo ad essa anche la facoltà di emanare norme legislative per il finanziamento e l’edilizia di dette istituzioni.

⁽⁸⁰⁾ D.lg. 3 agosto 2007, n. 142, norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d’Aosta.

Altri due prevedono il trasferimento di beni immobili ⁽⁸¹⁾ o incidono in materia di finanza regionale ⁽⁸²⁾. Due, ancora, modificano e integrano la speciale disciplina locale in materia di esercizio del diritto di voto per le elezioni del Consiglio regionale ⁽⁸³⁾ e di catasto ⁽⁸⁴⁾. Gli ultimi due, infine, recano modificazioni minori a precedenti norme di attuazione degli statuti speciali ⁽⁸⁵⁾.

Nel medesimo periodo di tempo sono state risolte dalla Corte costituzionale alcune questioni attinenti la violazione di dette norme. Di rilievo sono in particolare due decisioni con le quali si ribadisce – da un lato – che le norme di attuazione degli statuti speciali sono dotate di un potere di specificazione che gli consente di interpretare ed integrare le disposizioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale (sent. 16 marzo 2007, n. 80), ma dall'altra si chiarisce che nessuna di dette norme “potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo” in chiara violazione dello Statuto (sent. 23 febbraio 2007, n. 50).

⁽⁸¹⁾ D.lgs. 2 marzo 2007, n. 176, *norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, concernenti integrazioni al decreto legislativo 24 aprile 2001, n. 237, in materia di trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato.*

⁽⁸²⁾ D.lgs. 31 luglio 2007, n. 137, *norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.*

⁽⁸³⁾ D.lgs. 2 agosto 2007, n. 141, *norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta.*

⁽⁸⁴⁾ D.lgs. 21 maggio 2007, n. 83, *norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, concernenti modifiche al decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280, in materia di catasto terreni e catasto urbano.*

⁽⁸⁵⁾ D.lgs. 2 marzo 2007, n. 33, *norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, concernenti modifiche al decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, riguardante il trasferimento alla regione di funzioni in materia di viabilità e trasporti; d.lgs. 2 agosto 2007, n. 140, norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, concernenti modifiche ed integrazioni al d.P.R. 30 luglio 1950, n. 878, in materia di opere pubbliche.*

Tabella: Le leggi statutarie delle regioni speciali e delle province autonome di Bolzano e Trento.

Regione	Forma di governo	Legge elettorale	Ineleggibilità e incompatibilità	Iniziativa popolare e referendum
Friuli Venezia Giulia	l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 29 luglio 2004, n. 21 l.r. 18 giugno 2007, n. 17	l.r. 7 marzo 2003, n. 5
Sicilia		l.r. 3 giugno 2005, n. 7	l.r. 5 dicembre 2007, n. 22	l.r. 10 febbraio 2004, n. 1
Sardegna	delib.leg. 7 marzo 2007		delib.leg. 7 marzo 2007	delib.leg. 7 marzo 2007
Valle d'Aosta	l.r. 7 agosto 2007, n. 21	l.r. 7 agosto 2007, n. 22 l.r. 13 gennaio 2002, n. 21	l.r. 7 agosto 2007, n. 20	l.r. 25 giugno 2003, n. 19 l.r. 14 marzo 2006, n. 5
Provincia di Bolzano		l.p. 14 marzo 2003, n. 4	l.p. 14 marzo 2003, n. 4	l.p. 18 ottobre 2005, n. 11
Provincia di Trento	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 2	l.p. 5 marzo 2003, n. 3

Nota: Nella prima colonna è indicata la Regione o la Provincia autonoma; nella seconda sono indicate le leggi c.d. statutarie che regolano – anche in parte o in via transitoria – la forma di governo e, in particolare, i rapporti fra gli organi di governo, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione (o della Provincia) e degli assessori; nella terza sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – le modalità di elezione degli organi di governo ad elezione diretta; nella quarta sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – i casi di ineleggibilità e incompatibilità con le cariche di governo; nella quinta sono indicate le leggi che regolano – anche in parte o in via transitoria – l'esercizio del diritto d'iniziativa legislativa popolare e la disciplina del referendum abrogativo, propositivo e consultivo.