

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Seduta del 18 febbraio 2015, ore 14.00 – esame in sede referente dei ddl cost. 77 e
1289, modifiche allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia

Audizione della Prof.ssa Elena D'Orlando*

1 – Nel tempo che mi è concesso vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione una preliminare riflessione sulla “perimetrazione” del campo d'indagine e di valutazione che compete alle Camere con riferimento al peculiare procedimento in atto – quello attivato, in particolare dal Consiglio regionale, per la revisione dello Statuto speciale della Regione autonoma FVG – peculiarità che impongono, a mio avviso, di considerare innanzitutto alcuni aspetti procedurali di non poco momento per quanto concerne la stessa definizione del concetto di “autonomia speciale”, nel contesto ordinamentale che attualmente caratterizza la Repubblica.

Queste riflessioni non possono che prendere le mosse dalla funzione dello Statuto speciale. Pur avendo la veste di legge costituzionale – che, d'altra parte, è l'unica idonea a “custodirne” il corrispondente rango – lo Statuto speciale rappresenta, nei contenuti, il momento più alto dell'autonomia, intesa non solo e non tanto come modo di ripartire le funzioni tra centro e periferia, ma come strumento per adeguare l'intera organizzazione pubblica a un'idea di società e, in definitiva, di qualità della democrazia. In tale prospettiva lo Statuto speciale costituisce storicamente l'atto fondativo di un ordinamento specificamente predisposto a soddisfare le esigenze di una data comunità territoriale. Proprio in virtù della sua connotazione assiologica si tratta di una fonte costituzionale caratterizzata da quella che autorevole dottrina ha definito una “pregevolezza” normativa¹, che le conferisce una copertura costituzionale speciale, che le altre fonti costituzionali non hanno.

In proposito riveste particolare significato il fatto che il rapporto tra lo Statuto

*Professore associato di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi di Udine, membro della Commissione paritetica Stato-Regione FVG.

¹ A. Ruggeri, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, spec. 240 ss.

speciale e la Costituzione si configura in termini di integrazione: è la Costituzione che integra lo Statuto (e non viceversa), nella misura in cui quest'ultimo non si discosti – espressamente o implicitamente – dalla disciplina generale del Titolo V².

Queste caratteristiche funzionali, irripetibili in altre fonti, non possono non ripercuotersi, per un basilare principio di coerenza sistematica, sulle dinamiche relative ai procedimenti preordinati alle modifiche statutarie, soprattutto qualora attivate da una iniziativa esercitata – come nel caso di specie – dal Consiglio regionale³.

Sul punto è opportuno ricordare che il procedimento di cui si discute è stato introdotto dalla legge costituzionale n. 2/2001, che ha dettato modalità di revisione statutaria uniformi per tutte le Regioni ad autonomia speciale, prevedendo specificamente: (a) il potere di iniziativa in capo al Consiglio regionale; (b) la necessaria acquisizione del parere del Consiglio regionale sulle proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare; (c) l'esclusione del *referendum* confermativo.

Le conseguenze più significative della novella si possono apprezzare nella prospettiva della collocazione della fonte “statuto speciale” nel sistema delle fonti e della natura della fonte stessa, profili peraltro non disgiunti.

La l. cost. n. 2/2001 ha infatti differenziato la fonte “statuto speciale” rispetto alla fonte “legge costituzionale e di revisione costituzionale” di cui all'art. 138 Cost., contribuendo a delinearne l'**atipicità**, che già la qualificava sotto il profilo dei contenuti (ovvero della competenza riservata a disciplinare le «forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116 Cost., che sostanziano la “materia statutaria”⁴). Differenziazione che, tra l'altro, dal punto di vista procedurale, implica che non sarà applicabile la regola della maggioranza dei due terzi richiesta dall'art. 138 Cost. per

2 L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1997, 61.

3 Art. 63 Statuto speciale FVG: «Per le modificazioni del presente Statuto si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali.

L'iniziativa per le modificazioni appartiene anche al Consiglio regionale.

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.

Le modificazioni approvate non sono comunque sottoposte a referendum nazionale.

Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione».

I commi 2, 3 e 4 sono stati inseriti dall'art. 5, comma 1, lett. o), della l. cost. n. 2/2001.

4 Cfr. P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2009, 40.

l'approvazione parlamentare⁵.

La riforma ha, d'altro canto, attenuato la connotazione eteronoma dello Statuto speciale (mediante il coinvolgimento, in ogni caso, del Consiglio regionale) e ne ha così enfatizzato la natura di fonte strettamente connessa alla comunità territoriale, attraverso l'organo che la rappresenta, il Consiglio regionale (ciò anche in relazione alla sottrazione al *referendum* confermativo e, quindi, al responso della comunità/corpo elettorale nazionale e delle maggioranze che in essa si possono enucleare)⁶.

L'evoluzione normativa, dunque, risulta coerente con quanto sopra evidenziato nel valorizzare il ruolo del Consiglio quale diretta conseguenza della peculiare funzione dello Statuto speciale, che si riverbera, in proiezione dinamica, nel momento modificativo dello Statuto medesimo.

D'altro canto, il riconoscimento all'iniziativa consiliare – così come, specularmente, al parere consiliare sulle iniziative governative e parlamentari – di un particolare “significato”, si fonda sullo stesso principio di specialità, per come concretamente caratterizzatosi nel nostro ordinamento. Esso trova infatti espressione attraverso moduli procedimentali di tipo negoziale, rispetto ai quali l'atto che ne è il prodotto risulta dal confronto e dall'incontro della volontà di due soggetti istituzionali.

L'esempio più emblematico è il procedimento per l'approvazione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, pure fonti formalmente statali, ma sostanzialmente prodotto di una procedura negoziata. È interessante ricordare, al riguardo, che gli Statuti speciali prevedono che le norme di attuazione siano stabilite con decreti legislativi «sentita» la Commissione paritetica⁷. Tuttavia nella prassi e nella giurisprudenza costituzionale il significato effettivo di tale previsione si è grandemente evoluto. Le Commissioni sono divenute sede di concertazione tra Stato e Regione e le norme di attuazione sono state qualificate fonti atipiche proprio in considerazione del principio pattizio esplicitato dal meccanismo della loro approvazione⁸. Di qui il divieto per il Governo di introdurre unilateralmente modifiche al testo concordato con la

⁵ Posto, infatti, che tale regola era concepita proprio in funzione della possibilità o meno di attivare la consultazione referendaria confermativa, venuta meno quest'ultima anche la ragion d'essere di quella regola deve ritenersi venuta meno. Così, per es., P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2009, 42.

⁶ In senso conforme, A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 250.

⁷ V. art. 65 Statuto speciale FVG.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. nn. 20/1956, 22/1961, 151/1972, 180/1980, 237/1983, 212/1984 e 160/1985.

Commissione senza prima averlo sottoposto al parere della stessa⁹, partendo dal presupposto del carattere sostanzialmente vincolante dei pareri (o, meglio, delle deliberazioni) delle Commissioni, che dà alle disposizioni statutarie sui pareri una chiara interpretazione, sebbene ancorata a criteri di carattere procedurale¹⁰. Di qui, ancora, la limitazione dello stesso sindacato della Corte costituzionale, che ha lasciato intendere la propria volontà di non intervenire sulle norme di attuazione, a meno che non contrastino con i principi fondamentali dell'ordinamento, perché le ritiene la realizzazione storicamente vigente dell'autonomia regionale speciale e, dunque, quella migliore realisticamente possibile alle condizioni di contesto date¹¹.

Conseguentemente, appare plausibile ritenere che un'iniziativa di revisione dello Statuto speciale promanante dal Consiglio regionale – per di più all'unanimità dei votanti, come in questo caso – possa essere oggetto di considerazione da parte del Parlamento solo ai fini di un controllo nei confronti del testo deliberato dal Consiglio e sia come tale, quindi, non modificabile ed eventualmente rinviabile al Consiglio regionale solo in ipotesi estreme¹². Questa pare l'interpretazione più coerente alla luce degli istituti che reggono e incorporano il principio di specialità.

Vero è che, al di là di ipotetici profili di illegittimità, nell'*iter* parlamentare avente a oggetto delibere consiliari di iniziativa di revisione statutaria è insita la possibilità di un conflitto politico tra le Camere e i Consigli (relativo al c.d. merito costituzionale), che però non può che risolversi attraverso un accordo tra gli organi direttamente interessati, accordo che, per i principi innanzi ricordati, andrebbe comunque orientato dal e al rispetto della peculiare funzione dello Statuto speciale, al servizio della comunità regionale (rappresentata dal Consiglio).

2 – Chiarito, dunque, il perimetro dell'indagine e della valutazione delle Camere sull'iniziativa di revisione statutaria di matrice consiliare, venendo all'esame dei contenuti del ddl costituzionale n. 1289 alla luce dei limiti gravanti sulla fonte “statuto

9 Corte cost., sent. n. 37/1989.

10 F. Palermo, *Ruolo e natura delle Commissioni paritetiche e delle norme di attuazione*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo, *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 843.

11 Sent. n. 213/1988.

12 Ovvero, sulla scorta dei limiti gravanti sulla fonte, in ipotesi di contrasto con i principi supremi dell'ordinamento.

speciale”, l'oggetto della delibera del Consiglio regionale non mi pare passibile di censure.

Più specificamente, tra i principi supremi insuscettibili di revisione costituzionale e rilevanti nel caso di specie, vi è innanzi a tutti l'art. 5 Cost. che coniuga unità e autonomia. Le concrete modalità della coniugazione (esplicitate per le Regioni ordinarie nel Titolo V, per le speciali nei rispettivi Statuti) non sono invece intangibili. Ne consegue che lo Statuto speciale può legittimamente contemplare che l'ordinamento regionale si strutturi su due soli livelli di governo (regionale e comunale), in deroga all'art. 114 Cost.. Si ricordino, in questo senso, le scelte operate nello Statuto speciale della Val d'Aosta e in quello della Sicilia. D'altro canto, l'esistenza o meno di un livello di governo locale intermedio non è soluzione imposta sul piano della teoria generale degli ordinamenti composti/decentrati, ma solo su quello delle scelte invalse in un dato ordinamento positivo. Ne è riprova la circostanza che, nel panorama comparato, si rinvencono diversi esempi di ordinamenti privi di un livello di governo locale intermedio e si riscontra, comunque, una generale tendenza al ripensamento dell'articolazione istituzionale interna dello Stato nel segno di una revisione e razionalizzazione del sistema di governo locale¹³. Ciò che conta è il rispetto del principio autonomistico, che le modifiche proposte rispettano attraverso la previsione dell'autonomia comunale (novellato art. 59) e la garanzia finanziaria per l'esercizio delle funzioni conferite (novellato art. 11, co, 3).

Ci si potrebbe interrogare sulla legittimità della “obbligatorietà” delle forme associative (adombrata nel novellato art. 11, co. 2). Anche in questo caso non ci sono soluzioni a rime obbligate sul piano della teoria generale, tant'è che nel panorama europeo si rinvencono previsioni analoghe in ordinamenti che, al pari del nostro, annoverano il principio dell'autonomia (anche locale) tra quelli caratterizzanti il nucleo intangibile della Costituzione¹⁴. Tutto sta nel disciplinare in concreto le diverse forme

¹³ Il livello di governo locale intermedio è assente, per esempio, in Austria. Tra le tendenze alla razionalizzazione e alla riduzione degli enti sovracomunali (*Kreise*) si segnala il caso tedesco.

¹⁴ Così, per esempio, la previsione di forme di cooperazione intermunicipale obbligatorie si rinviene nella Costituzione del Cantone San Gallo in Svizzera. Nella Repubblica federale tedesca è possibile che la legislazione dei *Länder* disciplini forme più o meno cogenti di cooperazione tra Comuni. In Austria vi sono parimenti casi di associazioni obbligatorie (v. le c.d. *Gemeindeverbände* in Tirolo). In Spagna si assiste alla tendenza a contemplare forme obbligatorie di cooperazione intermunicipale, sulle quali decide di fatto la Comunità autonoma (come nel caso della Catalogna).

associative in modo costituzionalmente orientato; ma qui il discorso si sposta sulla legge regionale del FVG che, come noto, può normare la materia dell'ordinamento degli enti locali nell'esercizio della potestà legislativa di tipo primario, nel rispetto dei limiti statutariamente previsti. Però la concreta modalità di esercizio di tale potestà legislativa non è questione condizionante le valutazioni del Parlamento sul disegno di legge costituzionale in oggetto; sarà semmai la Corte costituzionale, in futuro, a intervenire.

Per questa ragione, con riferimento alla legislazione regionale recentemente entrata in vigore in materia di ordinamento degli enti locali (l.r. FVG n. 26/2014) ed evocata incidentalmente nei precedenti verbali di questa Commissione, mi limito a formulare un paio di brevissime osservazioni.

La prima è che la scelta regionale si iscrive in un *trend* di razionalizzazione del governo locale piuttosto diffuso nel contesto europeo, soprattutto a seguito dell'indagine e delle conseguenti linee di indirizzo espresse dal Congresso delle autonomie locali e regionali in seno al Consiglio d'Europa nel 2007.

La seconda è che le Regioni a Statuto speciale sono titolari, in materia di ordinamento degli enti locali, di una potestà legislativa di tipo primario, al pari di quanto accade per gli Stati membri di uno Stato federale. Tale potestà, accanto al rango costituzionale degli statuti di autonomia, al metodo negoziale per la loro attuazione, alla particolare configurazione dei rapporti finanziari con lo Stato, alla naturale vocazione multiculturale, costituisce un tratto distintivo e qualificante della specialità.

3 – E su quest'ultimo aspetto chiudo con una riflessione di carattere più generale.

In un momento in cui si profila la sfida di una profonda revisione della forma di Stato, che dovrebbe condurre a concepire finalmente l'autonomia non come astratta rivendicazione di competenze nei confronti del livello di governo sovrastante, ma come strumento di autogoverno responsabile del proprio sviluppo, ovvero preorientato a servire al meglio gli interessi della propria comunità, sebbene in un contesto di unità e solidarietà nazionale, penso che il Parlamento dovrebbe guardare con grande interesse e con obiettivo favore le iniziative di revisione statutaria provenienti dalle Regioni speciali, soprattutto allorché, come in questo caso, diano dei segnali di volontà di cambiamento in linea con le tendenze evolutive riscontrabili nel più ampio scenario del

costituzionalismo europeo.

In questa logica mi permetto di ribadire – come già fatto di altra sede – che un approccio al tema della specialità che voglia essere intellettualmente corretto deve tenero conto di una circostanza che mi pare incontestabile e che può essere riassunta nei seguenti termini.

Il necessario (e coraggioso) ripensamento dei ruoli e dei rapporti tra Stato e Regioni non può essere fatto oggi guardando al passato o pensando di imbrigliare l'architettura della nostra forma di Stato in schemi concettuali ormai superati, quali il paradigma tradizionale – ormai inappagante – dei rapporti Stato-Regioni ordinarie; ma va fatto guardando al presente e pensando al futuro, secondo schemi dinamici, modificabili con correzioni e adattamenti in dipendenza dal naturale evolversi del contesto sociale ed economico-finanziario, ma anche e soprattutto dalle reali capacità di copertura di ruolo e di risposta da parte dei singoli livelli istituzionali, in termini di responsabilità e di qualità delle politiche da essi elaborate e attuate.

Sulla base di queste premesse, le sfide del nuovo regionalismo dovrebbero essere: naturale differenziazione tra le Regioni; geometria degli assetti dinamicamente variabile, che consenta a ciascuna di optare per la configurazione che ritiene più consona alle proprie caratteristiche; competitività virtuosa tra territori.

In questa prospettiva le Autonomie speciali, e in particolare quelle tra di esse che della specialità hanno fatto un modello positivamente realizzato, lungi dal costituire un'esperienza inattuale e da superare, possono invece giocare un ruolo cruciale per dare nuovo slancio al nostro regionalismo e aprire nuovi scenari di modernizzazione istituzionale del Paese, candidandosi a divenire un laboratorio per la sperimentazione di forme avanzate di autonomia, progressivamente accessibili a tutte le Regioni che dimostrino di volersene assumere la responsabilità.

Per tale ragione io auspico che, in un futuro magari non lontano, a questa Commissione venga sottoposto l'esame di un'iniziativa di revisione dello Statuto speciale del FVG di portata ben più ampia rispetto a quella dei disegni di legge costituzionale oggi in discussione.