

Presentazione

Questo lavoro parte da lontano!

Sono trascorsi oltre cinque anni da quando nella prima riunione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (in G.U. n. 298 del 22 dicembre 1999) contenente "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni", tenutasi a Bologna il 17/18 febbraio 2000, noi tutti che operiamo nelle Regioni, in particolare in quelle a Statuto ordinario, sentendo la necessità di monitorare l'applicazione delle disposizioni contenute nella stessa legge costituzionale, nei nostri rispettivi ordinamenti regionali, costituimmo un gruppo di lavoro.

Dopo la prima elezione a suffragio universale e diretto dei Presidenti della Giunta regionale, tenutasi il 16 aprile del 2000, il gruppo di lavoro, in attesa che le quindici Regioni ad autonomia ordinaria si dessero un nuovo Statuto utilizzando l'autonomia prevista dal novellato articolo 123 della Costituzione¹, iniziò ad indagare:

- 1) le modalità di esercizio del potere regolamentare;
- 2) i rapporti che andavano intercorrendo tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale, riguardanti:
 - a) il programma di governo;
 - b) le modalità di "costituzione" della Giunta regionale;
- 3) le modalità di esercizio del potere di nomina e revoca dei componenti la Giunta regionale, attribuito al Presidente della Giunta regionale – evidenziando l'andamento della composizione delle Giunte con presenza di assessori-consiglieri e assessori non consiglieri.

Riguardo all'esercizio del potere regolamentare dopo una prima lunga fase durata quasi sino alla fine del 2003, in cui la gran parte delle Regioni hanno adottato "regolamenti di Giunta", è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003 nella quale si afferma, in particolare, che "*...in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile l'autonomia statutaria è la regola; i limiti sono l'eccezione*".²

¹ Per la prima volta le Regioni possono darsi uno Statuto, il cui procedimento di approvazione si svolge tutto nell'ambito della Regione e non richiede più un atto di approvazione dello Stato.

² "...le scelte organizzative in proposito possono essere molteplici. Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva al Consiglio o alla Giunta ma che lo Statuto riconosca al legislatore la facoltà di disciplinarlo....Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo Statuto stesso...".

Alla fine del 2002, abbiamo iniziato a monitorare l'elaborazione degli Statuti³. Nessuna Regione, a quella data, aveva ancora concluso il procedimento di formazione dello Statuto, né alcuna Regione, se si esclude la piccola modifica introdotta nel 2001 dalla Regione Emilia-Romagna, era intervenuta a modificare il proprio Statuto in modo frazionato, modalità peraltro ritenuta ammissibile dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 304/2002. Affermava, infatti, la Corte *“In assenza di statuizioni costituzionali esplicite che siano dirette a limitarne la portata, il conferimento alle Regioni di tale autonomia – statutaria – non può non incorporare il potere di determinarne le modalità e i tempi di esercizio.”*

Molteplici e di diversa natura sono le ragioni che sono state alla base dei ritardi accumulati da gran parte delle Regioni. Tra esse va annoverata la complessiva modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e l'emanazione delle conseguenti necessarie disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale intervenuta, disposizioni recate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 – c.d. legge La Loggia.

Alla data di chiusura della VII legislatura regionale undici delle quindici Regioni a statuto ordinario hanno una nuova Carta statutaria, approvata almeno in prima lettura⁴ ed è con riferimento a queste Carte statutarie che si è proceduto ad operare un raffronto delle diverse tematiche trattate dagli Statuti approvati.

Non sono, quindi, presenti le Regioni Basilicata, Lombardia, Molise e Veneto nelle quali, sia pure per motivazioni e con livelli di elaborazione diversi, non si è pervenuti ad una prima approvazione in aula.

Con riferimento a queste quattro Regioni, ma anche a quelle – prese in esame nel presente lavoro – che dovranno completare la propria fase statutaria, si potrà procedere nella legislatura che sta per iniziare, ad un completamento/aggiornamento di questo lavoro.

Si può certamente affermare che complessivamente le Regioni non hanno usato pienamente e tempestivamente l'autonomia statutaria e “l'autonomia elettorale” loro riconosciute dalla legge costituzionale 1/1999. Molte Regioni dovranno, quindi, completare la loro fase statutaria nella prossima legislatura rinviando, all'ulteriore legislatura, l'attuazione di un proprio sistema elettorale.

Il lavoro consta, per ognuna delle tematiche di seguito elencate, di tabelle ricognitive che riportano le norme statutarie delle undici Regioni – in ordine alfabetico – e che trattano la medesima tematica e di una relazione illustrativa,

³ M. Misiti “La situazione della elaborazione degli Statuti nelle Regioni” OLI, Roma 26-27 settembre 2002.

⁴ Vedi Tabella allegata.

precedute da una relazione nella quale sono contenute prime considerazioni di sintesi.

Le tematiche che il Gruppo di lavoro ha individuato sono le seguenti:

1. Norme di principio e valori;
2. Statuti e leggi elettorali;
3. Forma di governo;
4. Consiglio regionale e Statuto delle opposizioni;
5. Commissioni consiliari;
6. Procedimento legislativo;
7. Tipologia delle fonti;
8. Semplificazione normativa, qualità della regolazione;
9. Partecipazione popolare;
10. Sussidiarietà orizzontale;
11. Sussidiarietà istituzionale, rapporti regioni-enti locali, Consiglio delle Autonomie locali;
12. Ordinamento amministrativo;
13. Finanze, bilancio, demanio e patrimonio;
14. Organi di garanzia statutaria;
15. Rapporti tra regioni e unione europea. Il nuovo potere estero delle regioni.

Nelle singole relazioni illustrative vengono messe in evidenza le innovazioni più importanti operando, in generale, secondo una metodologia "orizzontale", comparando, cioè, sia gli aspetti comuni che le peculiarità che si rinvengono nelle disposizioni statutarie. Talvolta la metodologia seguita può essere definita "verticale" nel senso che tratta più puntualmente la singola tematica con riferimento a ciascuna Regione.

Per la tematica " Norme di principi e valori" si è proceduto, al fine di un raffronto puramente paradigmatico, ad individuare quali di essi sono ricorrenti nei diversi Statuti. In tutte le relazioni sono presenti, laddove la tematica è stata interessata da ricorsi governativi, alcuni passaggi delle eventuali pronunce della Corte costituzionale.

Il lavoro, essendo stato portato avanti dai vari componenti il Gruppo, risente talvolta di stili espositivi e di approcci metodologici diversi, ma questo rappresenta, simultaneamente, un elemento di ricchezza, che solo un lavoro a più mani può offrire.

Riguardo alle Carte statutarie esaminate, mi sembra, inoltre, interessante sottolineare alcuni aspetti non di natura contenutistica ma circa la redazione dei testi, la struttura degli stessi ma anche rispetto alla dimensione degli stessi, riguardo alle diverse modalità di entrata in vigore, rispetto alla previsione di interventi legislativi finalizzati all'adeguamento della normativa esistente alle norme degli Statuti stessi.

Riguardo alla redazione e alla struttura dei testi, si evidenzia che tutti gli Statuti hanno gli articoli rubricati, con l'eccezione della Puglia, che lo rubrica solo in parte (sono sprovvisti di rubrica gli articoli da 1 a 13). Le partizioni superiori all'articolo usate, non sempre rispondono alla gerarchia individuata nel "manuale". La gran parte delle Regioni utilizza i Titoli e i Capi (Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Puglia, Umbria), la Toscana anche le Sezioni, mentre le Marche solo i Titoli. La Liguria inverte i Capi con i Titoli, mentre l'Abruzzo ripartisce direttamente i Titoli in Sezioni. Ulteriori partizioni si rinvengono nella Liguria che ha una Premessa allo Statuto, nelle Marche, nel Piemonte, nella Emilia-Romagna, che hanno un Preambolo; nello Statuto del Piemonte, inoltre, sono inserite, in fondo, due norme transitorie e finali (I e II), con una numerazione diversa dagli altri Statuti e analoga a quella inserita nella Carta costituzionale del 1948.

Riguardo al linguaggio normativo, mi piace richiamare l'articolo 82 dello Statuto della Toscana, il quale afferma che "l'uso del genere maschile è da intendersi riferito ad entrambe i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del Testo".

Riguardo alla dimensione gli "Statuti" esaminati, possiamo osservare che essi vanno da 57 articoli a 102 articoli, ma la gran parte si collocano intorno ai 75 articoli.

Statuti regionali	Numero articoli
Abruzzo	87
Calabria	59
Campania	75
Emilia-Romagna	73
Lazio	80
Liguria	77
Marche	57
Piemonte	102
Puglia	62
Toscana	82
Umbria	85

Riguardo alla propria entrata in vigore alcuni Statuti dispongono il giorno successivo alla pubblicazione (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Lazio, Toscana), altri il quindicesimo giorno successivo a quello della pubblicazione (Calabria, Campania, Marche, Piemonte), altri ancora non dispongono nulla, quindi, anche per essi il termine non può essere che quello ordinario di quindici giorni successivi alla pubblicazione, come stabilisce il terzo comma dell'articolo 73 della Costituzione.

Riguardo all'adeguamento delle legislazione vigente alle norme dello Statuto, gli Statuti della Campania e delle Marche dispongono che avvengano entro un anno dall'entrata in vigore dello Statuto, quelli del Lazio e dell'Umbria entro due anni dalla sua entrata in vigore.

Riguardo all'adeguamento del Regolamento consiliare, alcuni Statuti (Calabria, Campania e Umbria) stabiliscono che avvenga entro quattro mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, altri entro sei mesi (Emilia-Romagna, Toscana), la Puglia entro un anno, altri ancora prevedono l'adeguamento, senza fissare alcun termine (Lazio, Piemonte), altri infine, non dicono nulla rispetto allo stesso adeguamento. E' interessante la previsione contenuta nell'articolo 75 dello Statuto della Campania, il quale stabilisce che "Nelle more dell'applicazione del Regolamento di funzionamento del Consiglio si applica il Regolamento del Senato, ove applicabile"

12 Aprile 2005

Maria Trani

TABELLA

STATUTI REGIONALI APPROVATI ALMENO IN PRIMA LETTURA

REGIONI	STATO DEI LAVORI
ABRUZZO	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 21 settembre u.s. Il 4 novembre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale. Il Consiglio regionale ha approvato lo Statuto in un testo modificato negli articoli impugnati davanti alla Corte Costituzionale, in prima lettura il 9 novembre 2004, con deliberazione n. 149/3: il contenuto del nuovo testo appare riferibile alle osservazioni contenute nella delibera di impugnazione del Consiglio dei Ministri.
CALABRIA	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25</i>
CAMPANIA	Attualmente il Consiglio regionale ha approvato lo Statuto in prima lettura il 18 settembre 2004 con Delibera n. 8/L.
EMILIA-ROMAGNA	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge regionale 13 marzo 2005, n. 13.</i>
LAZIO	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1.</i>
LIGURIA	Il Consiglio regionale ha approvato definitivamente lo Statuto il 28 settembre u.s. Il 28 ottobre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale. A seguito dell'impugnazione, il Consiglio regionale ha approvato in prima lettura un nuovo testo modificato il 23 novembre 2004, confermato in seconda lettura il 28 gennaio 2005.
MARCHE	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge statutaria 8 marzo 2005, n. 1.</i>
PIEMONTE	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1.</i>
PUGLIA	<i>Lo Statuto è stato promulgato con legge regionale 12 maggio 2004, n. 7.</i>
TOSCANA	<i>Lo Statuto è stato promulgato in data 11 febbraio 2005 ed è entrato in vigore il 12 febbraio 2005.</i>
UMBRIA	Il Consiglio regionale ha approvato il 29 luglio u.s. definitivamente lo Statuto. Il 4 settembre il Consiglio dei Ministri ha impugnato dinanzi la Corte costituzionale lo Statuto regionale. La Corte costituzionale, con sentenza n. 378 del 6 dicembre

	<p>2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del solo articolo 66, commi 1 e 2 e 3.</p> <p>Richiesto dalla Regione, il Consiglio di Stato ha emesso un parere in base al quale essendo stato lo Statuto parzialmente modificato dalla sentenza della Corte costituzionale, le operazioni referendarie avviate, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 16 del 2004 perderebbero di efficacia. Il Consiglio di Stato aggiunge inoltre che "spetta soltanto al Consiglio regionale stabilire quali siano le iniziative necessarie, o anche solamente opportune, da assumersi a seguito di qualunque annullamento – totale o parziale – della legge statutaria".</p>
--	--