	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 19 aprile 2012 Carla Combi - Regione del Veneto Il nuovo statuto del Veneto
---	---	---

IL NUOVO STATUTO DEL VENETO


1. Cenni al processo di formazione del nuovo statuto del Veneto.

E' doveroso ricordare che il processo di formazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 "Statuto del Veneto" ha origini lontane. La data d'inizio si può far risalire, infatti, al 31 ottobre 2000 (settima legislatura regionale), quando fu presentata la prima proposta di revisione dello statuto regionale, d'iniziativa dell'allora Presidente della Regione Giancarlo Galan. Tale proposta fu seguita da altri quattro progetti di revisione dello statuto, che la commissione consiliare competente esaminò a partire dal settembre del 2003. Il 7 agosto 2004 la commissione licenziò un testo unificato per il Consiglio regionale, che iniziò ad esaminarlo nella seduta del 1° settembre 2004. Fin dall'inizio della discussione emersero, tuttavia, alcune divergenze tra i consiglieri in ordine ai principi fondamentali e pertanto, dopo l'approvazione dei primi sei articoli, il progetto di revisione dello statuto fu rinviato alla commissione competente nella seduta dell'8 ottobre 2004.

Nel corso dell'ottava legislatura regionale fu effettuato un secondo tentativo di pervenire all'approvazione della nuova carta statutaria. Anche allora fu insediata la commissione consiliare competente e furono presentate varie proposte di revisione dello statuto: il 20 luglio 2009 la commissione licenziò un testo, di cui peraltro l'assemblea non iniziò l'esame.

Finalmente nella corrente legislatura si è pervenuti alla conclusione del percorso statutario, di cui si ritiene utile riassumere le tappe principali. Con decreto del Presidente del Consiglio regionale n. 7 del 21 maggio 2010 è stata costituita la commissione consiliare per lo statuto e per il regolamento, che si è insediata il 26 maggio 2010. Sono state presentate quattro proposte di revisione dello statuto regionale: la n. 1, d'iniziativa del gruppo consiliare Unione di Centro; la n. 2, d'iniziativa dei gruppi consiliari di maggioranza (Popolo della Libertà-PDL e Liga Veneta-Lega Nord Padania); la n. 3, d'iniziativa del gruppo consiliare Partito Democratico Veneto; la n. 4, d'iniziativa del gruppo consiliare Italia dei Valori. Nel settembre del 2010 la commissione ha iniziato ad esaminare le proposte presentate: l'esame è proseguito con la redazione di un testo unificato, che è stato trasmesso all'assemblea il 1° agosto 2011. Nel settembre del 2011 il Consiglio è stato convocato per esaminare la proposta trasmessa dalla commissione: tale proposta è stata approvata con modificazioni all'unanimità, in prima votazione, nella seduta del 18 ottobre 2011. Prima di procedere alla seconda deliberazione, il Consiglio ha approvato la nuova legge elettorale (legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5), destinata ad entrare in vigore successivamente al nuovo statuto regionale, e una parziale modifica del regolamento consiliare (deliberazione del Consiglio regionale 29 dicembre 2011, n. 111), con cui sono state introdotte alcune novità volte ad accelerare e semplificare i processi decisionali dell'assemblea e a garantire le prerogative dell'opposizione.

Lo statuto è stato approvato in seconda votazione l'11 gennaio 2012. E' stato pubblicato a fini notiziali nel Bollettino ufficiale della Regione n. 5 del 13 gennaio 2012. Non essendo stata promossa questione di legittimità costituzionale da parte del Governo e non essendo pervenute richieste di *referendum* popolare da parte degli elettori né da parte dei consiglieri regionali, lo statuto è stato promulgato il 17 aprile 2012. Pubblicato il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 19 aprile 2012 Carla Combi - Regione del Veneto Il nuovo statuto del Veneto
---	---	---

giorno stesso della promulgazione, lo statuto è entrato in vigore il 18 aprile 2012, giorno successivo alla data della pubblicazione, come prescritto dall'articolo 65 dello statuto medesimo.

2. La struttura del nuovo statuto del Veneto.

Il nuovo statuto del Veneto è suddiviso in tre titoli: il titolo I "Il Veneto" comprende gli articoli da 1 a 31; il titolo II "La Regione del Veneto" comprende gli articoli da 32 a 63; il titolo III "Disposizioni finali" comprende gli articoli 64 e 65.

La struttura dello statuto riflette il disegno che lo ha ispirato. Tale disegno consiste nell'anteporre il Veneto inteso come comunità al Veneto inteso come ente. Secondo il legislatore statutario, infatti, la comunità veneta, composta da singoli individui, formazioni sociali e molteplicità di enti, preesiste all'istituzione dell'ente regione. Per questo motivo il titolo I non include soltanto l'enunciazione dei principi ai quali la Regione del Veneto intende conformare la propria attività, ma anche la disciplina dei rapporti con le autonomie locali e con la società civile, nonché le disposizioni riguardanti l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria. Invero, leggi, regolamenti e atti amministrativi non costituiscono patrimonio esclusivo dell'ente, ma appartengono all'intera comunità che vive nel territorio del Veneto. Il titolo II è invece dedicato alla determinazione della forma di governo e alla disciplina del funzionamento dell'ente regione. Questa parte dello statuto contiene, pertanto, l'elencazione delle funzioni degli organi fondamentali e la disciplina dell'organizzazione interna della regione. Infine il titolo III contiene, oltre alla già citata disposizione dell'articolo 65 relativa all'entrata in vigore, un'apposita norma riguardante il lessico utilizzato nella redazione del testo. L'articolo 64 precisa, infatti, che l'uso del genere maschile per indicare i soggetti titolari di diritti, incarichi pubblici e stati giuridici è da intendersi riferito ad entrambi i generi e risponde pertanto solo ad esigenze di semplicità del testo. Identica disposizione si rinviene anche nell'articolo 82 dello statuto della Regione Toscana.

3. Le principali novità del nuovo statuto del Veneto.

Si ritiene utile passare in rassegna alcune delle principali novità contenute nel nuovo statuto.

3.1. Le novità del titolo I.

Nel capo I, dedicato agli obiettivi che la Regione si impegna a perseguire, è possibile rinvenire, accanto a principi già enunciati nello statuto approvato con legge 22 maggio 1971, n. 340, alcune novità: tra queste spicca il principio di responsabilità, sancito dall'articolo 7. Su un piano generale, "responsabilità" significa accollare ad un soggetto le conseguenze del proprio operato. Tale termine, tuttavia, non è stato usato dal legislatore statutario con questa accezione, essendo piuttosto rivolto ad esprimere i canoni di economicità, efficacia ed efficienza cui deve conformarsi l'azione amministrativa in un periodo di oggettiva scarsità di risorse naturali e finanziarie. Sul versante delle risorse naturali, il principio è sviluppato all'articolo 8, ove l'impegno del Veneto per assicurare la conservazione e il risanamento dell'ambiente è posto in correlazione con i diritti delle generazioni future. L'uso responsabile delle risorse finanziarie si connette, invece, con il



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 19 aprile 2012

Carla Combi - Regione del Veneto
Il nuovo statuto del Veneto

tema della copertura finanziaria delle leggi, al quale è dedicata una specifica disciplina nel capo III, riguardante l'autonomia legislativa. Tra le novità introdotte nell'ambito delle disposizioni di principio, inoltre, meritano di essere segnalati l'impegno a garantire il diritto alla vita (articolo 6, comma 1, lettera a)), il principio di sussidiarietà orizzontale (articolo 5, comma 3), il principio di libera iniziativa economica (articolo 10), il riconoscimento del diritto ad un'informazione ampia, diffusa, pluralista e neutrale in ordine all'attività della Regione (articolo 9, comma 2). Altri principi, già menzionati nel precedente statuto, vengono ribaditi e sviluppati nel nuovo testo: tra questi l'impegno della Regione nella valorizzazione dei diritti della famiglia (articolo 6, comma 1, lettera b)), del diritto all'istruzione (articolo 6, comma 1, lettera d)) e al lavoro (articolo 6, comma 1, lettera h)).

La disciplina dei rapporti tra Regione e autonomie locali, contenuta nel capo II, è ispirata ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza enunciati dall'articolo 118 della Costituzione. Infatti, l'articolo 11 attribuisce ai comuni la generalità delle funzioni amministrative, alle province quelle che richiedono un esercizio unitario e alla Regione esclusivamente quelle ad essa espressamente riservate dalla legge. Al fine di favorire la migliore funzionalità nell'esercizio dei compiti e di conseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica, la Regione si impegna a promuovere forme di esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni (articolo 12), pur riconoscendo la specificità delle singole comunità che compongono il Veneto e, in particolare, della Provincia di Belluno, in considerazione del suo territorio transfrontaliero e interamente montano (articolo 15).

Nella disciplina del procedimento legislativo le novità di maggior rilievo si registrano all'articolo 21. Il comma 2 dell'articolo 21 impone alle commissioni consiliari di designare per ogni progetto di legge un relatore ed un correlatore, l'uno scelto dalla maggioranza e l'altro dalla minoranza, dotati delle medesime prerogative; la disciplina del ruolo e delle funzioni del relatore e del correlatore sono demandati al regolamento consiliare. Il comma 3 dell'articolo 21 prevede la possibilità di semplificare il procedimento di approvazione degli atti normativi: si consente, infatti, al Consiglio di deferire alla commissione competente l'approvazione delle leggi e dei regolamenti articolo per articolo, riservando all'assemblea esclusivamente il voto e la relativa dichiarazione sui singoli articoli e la votazione finale. Il comma 6 dell'articolo 21 demanda al regolamento consiliare la definizione delle modalità con cui possono essere dichiarate improcedibili le proposte di legge prive di copertura finanziaria. Le novità introdotte dai commi 2 e 3 dell'articolo 21 dello statuto sono già state recepite dalla modifica del regolamento consiliare approvata con la sopra citata deliberazione 29 dicembre 2011, n. 111 (si vedano gli articoli 20 bis e 20 ter del regolamento del Consiglio regionale del Veneto). Un elemento di novità è stato introdotto anche nella disciplina della promulgazione della legge. L'articolo 24, comma 1, prevede, infatti, che il Consiglio, a maggioranza assoluta dei propri componenti, possa dichiarare l'urgenza della legge: in tal caso, la legge sarà promulgata nel termine da essa stabilito, inferiore a quello ordinario di dieci giorni dalla sua approvazione. Disposizioni analoghe sono dettate, per le leggi statali, dall'articolo 73, secondo comma, della Costituzione e, per le leggi regionali, da altri statuti (cfr. articolo 52, comma 2, statuto Emilia-Romagna, articolo 33, comma 1, statuto Marche).



Nell'ambito delle disposizioni riguardanti il referendum le principali novità si riscontrano anzitutto nell'individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa referendaria, che non spetta più soltanto agli elettori ma anche agli enti locali (articoli 26, comma 1 e 27, comma 1) e, in secondo luogo, nella previsione dell'obbligo del Consiglio di esaminare la proposta sottoposta a referendum consultivo qualora alla votazione abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto, motivando le decisioni eventualmente adottate in difformità. Inoltre, l'articolo 25, comma 2, demanda alla legge regionale "la garanzia dell'informazione sui referendum indetti assicurando un'adeguata attività di comunicazione ai favorevoli e ai contrari al quesito referendario".

Nel capo V, dedicato all'autonomia amministrativa, sono espressamente menzionati i principi che ispirano l'attività amministrativa: conseguimento del risultato, legalità, imparzialità, partecipazione, semplicità, efficienza, distinzione tra funzioni d'indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione (articolo 28, commi 1 e 2).

Infine, nell'ambito delle disposizioni concernenti l'autonomia finanziaria è degno di nota l'articolo 31, dedicato ai diritti e ai doveri del contribuente, ove si prevede, tra l'altro, l'impegno della Regione nell'attività di contrasto all'evasione fiscale.

3.2. Le novità del titolo II.

Come lo statuto precedente, anche il nuovo attribuisce al Consiglio un lungo elenco di competenze, con l'evidente intento di difenderne le prerogative nei confronti dell'esecutivo. Tra le competenze assegnate all'assemblea dall'articolo 33 del nuovo statuto si segnalano: la potestà regolamentare, salvi i casi in cui sia la legge a demandarne l'esercizio alla Giunta (articolo 33, comma 2); la nomina dei rappresentanti della Regione, salvi i casi in cui la relativa potestà sia attribuita con legge ad altri organi della Regione (articolo 33, comma 3, lettera d)); l'approvazione dei principali atti di programmazione (articolo 33, comma 3, lettera b)); l'approvazione della legge annuale europea e dei provvedimenti generali attuativi degli atti dell'Unione europea (articolo 33, comma 3, lettera e)); la competenza generale-residuale in relazione ad "ogni altro provvedimento" genericamente attribuito alla Regione (articolo 33, comma 3, lettera q)). Appaiono, inoltre, accentuate le funzioni di controllo e di proposta che già il precedente statuto riconosceva all'assemblea nei confronti dell'esecutivo. Invero, l'articolo 33, comma 3, lettera a), del nuovo statuto prevede che il Consiglio discuta il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta, indicando gli indirizzi e i progetti ritenuti prioritari, mentre l'articolo 33, comma 5, attribuisce al Consiglio il potere di esprimere una censura nei confronti di un singolo componente della Giunta, mediante mozione motivata e approvata per appello nominale a maggioranza dei componenti. Sono previsti, altresì, obblighi informativi a carico del Presidente della Giunta. In particolare, si evidenziano l'obbligo di dare immediata comunicazione al Consiglio delle nomine effettuate (articolo 52, comma 2, lettera b)), l'obbligo di relazionare annualmente al Consiglio sullo stato di attuazione del programma di governo, sui rapporti Stato-Regione, sull'attuazione delle politiche europee, sulle attività internazionali (articolo 52, comma 3), l'obbligo di riferire alla competente commissione consiliare le decisioni assunte dalle assemblee societarie alle quali partecipa in rappresentanza della Regione (articolo 61, comma 3).

Una scelta originale è stata effettuata in ordine alla composizione del Consiglio regionale, disciplinata dall'articolo 34. A seguito della revisione operata dalla legge



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 19 aprile 2012

Carla Combi - Regione del Veneto
Il nuovo statuto del Veneto

costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la determinazione del numero dei consiglieri delle regioni ordinarie è diventata materia riservata alla fonte statutaria, trattandosi di «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della regione», come precisato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 3/2006 e n. 188/2011). Di norma i nuovi statuti delle regioni ordinarie individuano un numero fisso di consiglieri, anche se alcuni ammettono la possibilità di prevedere una variazione con legge elettorale (articolo 14, comma 2, statuto Abruzzo, articolo 15 statuto Calabria, articolo 12, comma 1, statuto Lombardia, articolo 6, comma 2, statuto Toscana). Fa eccezione l'articolo 15, comma 2, dello statuto ligure, che stabilisce un limite massimo di “non più di cinquanta consiglieri oltre al Presidente della Giunta”. Anche gli statuti delle regioni ad autonomia speciale generalmente individuano il numero dei consiglieri in una cifra fissa, ad eccezione di quello del Friuli-Venezia Giulia, dove il numero è rapportato alla popolazione (articolo 13, comma 2, statuto Friuli-Venezia Giulia). Il nuovo statuto del Veneto, all'articolo 34, comma 2, non identifica il numero dei consiglieri in una cifra fissa, ma detta i criteri generali per la sua determinazione, individuando un parametro di riferimento di uno ogni centomila abitanti e ponendo comunque un limite massimo di sessanta. Si prevede, inoltre, che facciano parte del Consiglio il Presidente della Giunta e il candidato alla carica di Presidente più votato dopo quello risultato eletto. Con tale disposizione il legislatore statuario si è proposto di disegnare un sistema di governo di lunga durata, fissando alcuni principi la cui attuazione è rinviata alla legge elettorale, nel rispetto delle contingenze mutevoli, in relazione alle dinamiche socio-economiche e politico-istituzionali. Nell'ipotesi di un aumento demografico considerevole, il legislatore ha comunque posto il limite massimo di sessanta consiglieri, bilanciando così il principio della rappresentatività con le esigenze di funzionalità e di efficienza decisionale dell'assemblea regionale. La legge elettorale di cui il Veneto si è dotato (legge regionale n. 5/2012) all'articolo 2 ha disciplinato la composizione del Consiglio in conformità all'articolo 34 dello statuto, applicando il parametro di uno ogni centomila alla popolazione residente, determinata in base ai risultati ufficiali dell'ultimo censimento generale, con esclusione della parte frazionaria del quoziente ottenuto. Peraltro, l'articolo 27 della legge regionale n. 5/2012 prevede che in sede di prima applicazione, il numero dei consiglieri sia determinato in quarantanove, cifra alla quale vanno aggiunti il Presidente della Giunta e il candidato alla carica di Presidente più votato dopo quello proclamato eletto. I citati articoli 2 e 27 sono stati impugnati dal Governo con ricorso n. 62 del 2012, per violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica desumibili dall'articolo 14, comma 1, lettera a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, il quale impone alle regioni con popolazione superiore a quattro milioni e fino a sei milioni di abitanti di adeguare i rispettivi ordinamenti alla previsione di un numero massimo di cinquantuno consiglieri regionali, incluso il presidente della giunta.

Novità di rilievo sono state inserite nella disciplina dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio regionale. Una speciale attenzione è dedicata alle prerogative del consigliere regionale, con particolare riferimento al diritto di accesso, che non è rivolto soltanto ad atti e informazioni, ma anche “agli uffici della Regione e degli organismi di diritto pubblico da essa dipendenti, partecipati o vigilati” (articolo 39, comma 4). E' espressamente riconosciuto il ruolo dell'opposizione (articolo 47). E' previsto uno specifico e separato ruolo organico del personale del Consiglio (articolo 46,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 19 aprile 2012

Carla Combi - Regione del Veneto
Il nuovo statuto del Veneto

comma 2). L'Ufficio di presidenza è rinnovato dopo trenta mesi (articolo 36, comma 5) e i suoi membri cessano dalla carica in caso di approvazione di una mozione di decadenza per reiterata violazione degli obblighi e degli adempimenti ad essi attribuiti (articolo 36, comma 6). Le funzioni d'inchiesta sono di norma affidate alle commissioni permanenti, fatti salvi i casi eccezionali in cui il Consiglio può istituire apposite commissioni speciali, la cui presidenza è affidata ad un componente di minoranza (articolo 45). Nell'ottica del contenimento dei costi si prevede che il Consiglio possa istituire commissioni temporanee per lo studio di problemi speciali senza oneri aggiuntivi (articolo 43, comma 4). I gruppi sono composti da almeno tre consiglieri, fatti salvi i casi del gruppo misto e dei gruppi formati dagli unici eletti in liste che hanno partecipato alla consultazione elettorale (articolo 42, comma 2); eventuali mutamenti nella composizione dei gruppi sopravvenuti nel corso della legislatura non comportano aumento delle risorse e del personale complessivamente assegnati (articolo 42, comma 3).

Anche il Veneto, come le altre regioni a statuto ordinario, ha optato per l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (articolo 51, comma 1). Oltre alla nomina degli assessori, spetta al Presidente della Giunta la facoltà di "delegare specifiche attività a consiglieri regionali in relazione a peculiari e comprovate competenze" (articolo 51, comma 5). Il consigliere delegato partecipa alle sedute della Giunta senza diritto di voto, ove si discuta di questioni attinenti alle attività delegate. L'esercizio della delega non dà luogo ad alcuna indennità.

Come nello statuto precedente, anche nel nuovo il numero dei membri della Giunta non deve essere superiore a un quinto dei componenti del Consiglio (articolo 53, comma 1). Gli assessori sono scelti fra i consiglieri regionali o, per una percentuale non superiore al cinquanta per cento, tra cittadini esterni al Consiglio, che siano in possesso dei requisiti previsti dalla legge (articolo 53, comma 2). Limiti al numero degli assessori esterni sono previsti anche in altri statuti regionali (articolo 46, comma 1, statuto Abruzzo e articolo 35, comma 4, statuto Calabria).

Per quanto attiene all'organizzazione amministrativa, non si prevede più la sua articolazione in segreterie regionali, essendo previste esclusivamente una Segreteria generale della programmazione, cui è preposto un dirigente nominato dalla Giunta, e una Segreteria generale del Consiglio, cui è preposto un dirigente nominato dal Consiglio stesso (articolo 58, comma 3). Una specifica disposizione è dedicata al controllo interno (articolo 59). In analogia a quanto stabilito dalla maggioranza degli altri statuti ordinari, l'articolo 62 prevede l'istituzione di una commissione di garanzia statutaria, con il compito di esprimere parere in relazione a questioni di interpretazione dello statuto e di decidere in tema di legittimità e ammissibilità di richieste referendarie e di proposte legislative di iniziativa popolare. Infine, l'articolo 63 prevede l'istituzione del garante regionale dei diritti della persona, al fine di tutelare i diritti delle persone fisiche e giuridiche verso le pubbliche amministrazioni e di proteggere i diritti dei minori d'età e delle persone private della libertà personale.