



Modifiche allo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia in materia di enti locali, di elettorato passivo e di iniziativa legislativa popolare

A.C. 3224-B Cost.

Dossier n° 350/2 - Schede di lettura
13 giugno 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3224-B Cost.
Titolo:	Modifiche allo Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare
Iniziativa:	Regionale
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	12
Date:	
trasmissione alla Camera:	18 maggio 2016
assegnazione:	20 maggio 2016
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente

Contenuto

La proposta di legge costituzionale, di iniziativa del Consiglio regionale, **modifica lo Statuto speciale** della regione autonoma **Friuli-Venezia Giulia**, adottato con [legge costituzionale n. 1 del 1963](#) (A.C. 3224-B cost, approvata, in seconda deliberazione, dal Senato, già approvata, in prima deliberazione, dal Senato e dalla Camera).

Il provvedimento interviene sui seguenti aspetti:

- **soppressione delle province** e conseguenti modifiche dell'assetto istituzionale (articoli 2-4 e 7-12);
- abbassamento da **25 a 18 anni** del limite di età per poter essere **eletti consigliere regionale** (articolo 5);
- diminuzione, da **15 mila a 5 mila**, del numero di **firme necessarie** per l'iniziativa legislativa popolare (articolo 6).

La proposta, inoltre, modifica l'articolo 2 dello Statuto concernente la definizione e l'articolazione del **territorio regionale** (articolo 1).

Il 4 febbraio 2015 il Senato ha avviato l'esame della proposta di legge A.S. 1289 di iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia per giungere alla sua approvazione, con modificazioni, nella seduta del 6 maggio 2015. [Iter parlamentare](#)

Il testo è stato quindi trasmesso alla Camera dei deputati che lo ha approvato, senza modificazioni, il 2 febbraio 2016 (A.C. 3224).

Successivamente, il 17 maggio 2016, il Senato ha approvato, nel medesimo testo, la proposta di legge, in **seconda deliberazione**, a maggioranza assoluta dei suoi componenti (A.S. 1289-B).

Si ricorda che l'art. 138, primo comma, Cost., prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Definizione del territorio

L'**articolo 1** della proposta di legge in esame sostituisce il primo comma dell'articolo 2 dello statuto, che definisce il **territorio regionale** al fine di registrare le modifiche amministrative intervenute.

Secondo il testo vigente, mai modificato dal 1963, la regione Friuli-Venezia Giulia

[Territorio regionale](#)

comprende i territori delle province di Gorizia e di Udine e dei comuni di Trieste, Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorlìgo della Valle e Sgònico.

La proposta in esame modifica il testo al fine di inserire correttamente tutte le attuali province della Regione. Nel nuovo testo, infatti, la regione comprende i **territori delle attuali province** di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste.

La formulazione dello Statuto del 1963 ha motivazioni amministrative e storiche. Per quanto riguarda la provincia di Pordenone, infatti, questa è stata istituita successivamente all'entrata in vigore dello statuto, con la [legge 1 marzo 1968, n. 171](#). Più complessa la questione di Trieste, legata alle vicende della seconda guerra mondiale. La provincia di Trieste, infatti, non poteva essere menzionata, in quanto quella istituita nel 1923, non esisteva più a seguito del secondo conflitto mondiale e a seguito del Trattato di pace di Parigi del 1947, secondo il quale Trieste, dichiarata 'Territorio libero' era stata sottratta alla sovranità nazionale e suddivisa in due zone sottoposte all'amministrazione militare, rispettivamente anglo americana (zona A) e jugoslava (zona B). Con il Memorandum di Londra, firmato il 5 ottobre 1954 fra i Governi d'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e della Repubblica Federativa Popolare di Jugoslavia, si stabiliva che la Zona A, costituita dai comuni di Duino, Aurisina, Sgonico, Monrupino, Trieste, Muggia e San Dorlìgo della Valle, passava dall'amministrazione militare alleata all'amministrazione civile italiana. Questi comuni andavano di fatto a costituire la provincia di Trieste, che elesse i propri organi nel 1956. Solo con il Trattato di Osimo firmato il 10 novembre 1975, le frontiere tra Italia e Jugoslavia sono diventate definitive.

Enti locali

La proposta intende **sopprimere il livello di governo delle province** e delineare un assetto istituzionale che contempli solo **due livelli di governo: la regione ed i comuni**.

Soppressione
delle province

Come evidenziato nella relazione illustrativa della proposta di legge originaria (A.S. 1289) l'intenzione del Consiglio regionale è quella di realizzare un sistema istituzionale dei pubblici poteri locali più razionale, fondato su due soli livelli di governo politico, espressione della sovranità popolare, la regione e i comuni. Il Consiglio regionale ha approvato all'unanimità la proposta di legge costituzionale. Il voto favorevole è stato motivato da ragioni sia politiche che economiche; in particolare, l'eliminazione del livello di governo provinciale è stata sostenuta con la finalità di porre le basi statutarie per la costruzione di un nuovo sistema regione-autonomie locali; per razionalizzare e semplificare i livelli di governo locale; per coerenza con gli impegni assunti dalle forze politiche con gli elettori; per l'esigenza di risparmio nella situazione economica attuale; in ultima analisi anche per rispondere alla richiesta di riduzione dei costi della politica proveniente dalla collettività.

I comuni possono essere istituiti anche nella forma di città metropolitane. Viene così introdotto nello statuto il riferimento al nuovo ente della **città metropolitana**.

Il testo modifica quindi tutti gli articoli dello statuto in cui sono presenti le province quali enti titolari di funzioni sopprimendo il termine 'province' e, nello stesso tempo, affianca alla dicitura comuni, quella della città metropolitana. Viene inoltre attribuita alla **regione** la potestà legislativa di istituire la città metropolitana.

Si ricorda che la Regione Friuli-Venezia Giulia – al pari delle altre regioni a statuto speciale - ha competenza legislativa esclusiva in materia di **ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni**, così come stabilito dallo statuto all'articolo 4, lettera 1-bis). Le norme di attuazione adottate con il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, disciplinano la competenza regionale in merito all'ordinamento degli enti locali, le circoscrizioni, il sistema elettorale, nonché la materia della finanza locale. La regione Friuli-Venezia Giulia, infatti (come la regione Valle d'Aosta e le Province autonome di Trento e di Bolzano) provvede interamente alla finanza degli enti locali del proprio territorio con risorse del proprio bilancio e senza alcun apporto da parte dello Stato.

La modifica dello Statuto rientra nel programma di riordino del sistema delle autonomie locali della regione Friuli-Venezia Giulia, avviato nell'ottobre 2013 che ha quali punti qualificanti la soppressione delle province, la revisione delle forme associative dei comuni, la riforma della finanza locale. Per quanto riguarda la soppressione delle province, si ricorda che la regione ha già disciplinato l'elezione indiretta degli organi delle province con la legge regionale 14 febbraio 2014, n. 2. La legge regionale n. 26 del 2014 dispone inoltre il "Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative".

Si ricorda che il disegno di legge di **riforma costituzionale**, approvato in seconda votazione dal Senato e dalla Camera e il cui testo è stato pubblicato a fini notiziali nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016, **modifica l'articolo 114 Cost.**, sopprimendo il riferimento alle province quali enti costitutivi della Repubblica. Conseguentemente, altre disposizioni del disegno di legge eliminano tale riferimento in tutto il testo costituzionale.

Le province vengono dunque meno quali enti costituzionalmente necessari, dotati, in base alla Costituzione, di funzioni amministrative proprie.

Una disposizione finale (art. 40, comma 4), peraltro, disciplinando il riparto di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni relativamente agli "enti di area vasta", attribuisce i profili ordinamentali generali alla competenza legislativa statale e le ulteriori disposizioni alla competenza legislativa regionale.

La riforma costituzionale, per la parte relativa alla revisione del Titolo V della Costituzione sugli enti territoriali, non si applica alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, fino alla revisione dei rispettivi statuti (per il quale, com'è noto, è necessaria una legge costituzionale), sulla base di intese con le medesime regioni e province autonome (art. 39, comma 13).

Inoltre, nelle more dell'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione e delle relative norme di attuazione, è stata approvata la 'legge Delrio' ([L. 56/2014](#)), che ha dettato un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione e la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, oltre ad una nuova disciplina in materia di unione e fusione di comuni.

Le **città metropolitane** sostituiscono le province in dieci aree urbane del paese; il loro territorio corrisponde a quello delle province. La legge definisce altresì il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana. Sono organi della città metropolitana: il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo; il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado, per cui hanno diritto di elettorato attivo e passivo i sindaci ed i consiglieri comunali; la conferenza metropolitana, composta da tutti i sindaci dei comuni della città metropolitana.

Per quanto riguarda il **riordino delle province**, per esse è previsto un assetto ordinamentale analogo a quello della città metropolitana. Sono organi della provincia: il presidente della provincia - che diviene organo elettivo di secondo grado - il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

La L. 56/2014 si applica direttamente nelle regioni a statuto ordinario. Le disposizioni sulle province non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano e alla regione Valle d'Aosta (comma 53). Le regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia adeguano i propri ordinamenti interni ai principi della legge, entro **dodici mesi** dalla data di entrata in vigore della medesima (comma 145).

L'**articolo 2** modifica l'articolo 7 dello Statuto in materia di **potestà legislativa della regione**. La regione, infatti, può, con legge, istituire nuovi comuni e modificarne circoscrizione e denominazione, "intese le popolazioni interessate". La norma in esame aggiunge, tra gli ambiti di potestà legislativa regionale, **l'istituzione la città metropolitana**, inserendo dopo la parola "comuni" "anche nella forma di Città metropolitana".

Città
metropolitana

L'**articolo 3** modifica l'articolo 10 dello Statuto, secondo il quale lo Stato può **delegare** con legge, alla Regione, alle Province ed ai Comuni l'esercizio di proprie **funzioni amministrative**. Secondo il nuovo testo, titolari di funzioni amministrative delegate dallo Stato potranno essere la Regione e i comuni, anche nella forma di città metropolitana.

L'**articolo 4** sostituisce l'articolo 11 dello Statuto, concernente **l'esercizio delle funzioni amministrative** da parte della regione. Il testo vigente stabilisce che la regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle province ed ai comuni, ai loro consorzi ed agli altri enti locali, o avvalendosi dei loro uffici e comunque con spese a carico della regione. La norma stabilisce inoltre che i provvedimenti adottati nelle materie delegate sono soggetti al controllo di legittimità in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della sezione regionale della Corte dei conti (art. 58 Statuto).

Funzioni
amministrative

La disposizione sopprime il termine province, inserisce il richiamo all'ente città metropolitana e adegua il testo ai principi dell'**articolo 118 Cost.** in tema di sussidiarietà.

Il nuovo articolo 11 stabilisce così che i comuni, anche nella forma di città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge dallo Stato o dalla Regione. La regione disciplina le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni in attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione ed assicura i finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite.

Gli **articoli 7, 8 e 10** modificano rispettivamente gli articoli 51, 54 e 62 dello Statuto.

In tutti i casi il testo in esame sostituisce all'"**insieme degli enti locali**", individuato nel testo vigente come 'province e comuni', la nuova definizione del complesso degli enti locali della Regione: **'comuni anche nella forma di città metropolitane'**. Gli ambiti di intervento sono i seguenti:

- l'articolo 51 dello statuto concerne le entrate della regione e la possibilità per la regione di istituire tributi propri in armonia col sistema tributario dello Stato, delle province (in base al testo vigente) e dei comuni;

- l'articolo 54 dello statuto prevede la possibilità per la regione di assegnare agli enti locali una quota delle entrate regionali al fine di adeguare le loro finanze al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalle leggi;
- l'articolo 62 dello statuto riguarda le funzioni del Commissario di Governo nella Regione che ha il compito, tra l'altro, di vigilare sull'esercizio da parte della Regione e degli enti locali delle funzioni delegate dallo Stato.

L'**articolo 9** sostituisce l'articolo 59 dello Statuto che **attiene agli enti locali**. Il testo vigente stabilisce che province e comuni sono enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della regione; essi sono anche circoscrizioni di decentramento regionale. Nell'ambito delle circoscrizioni provinciali, inoltre, la regione può con legge istituire circondari per il decentramento di funzioni amministrative.

Definizione di
enti locali

Il nuovo testo, secondo quanto previsto dalla proposta di legge in commento, stabilisce che sono i **'comuni, anche nella forma di città metropolitane'** la base dell'ordinamento degli enti locali della regione. Essi sono enti autonomi obbligatori con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione e dallo Statuto.

L'**articolo 11** modifica l'articolo 66 dello Statuto; si tratta di una **disposizione transitoria** prevista, prima dell'istituzione della provincia di Pordenone (avvenuta con [legge 171/1968](#)), per l'istituzione di un 'circondario' corrispondente alla giurisdizione del tribunale di Pordenone per il decentramento di funzioni amministrative.

Il terzo comma della norma - su cui interviene la proposta in esame - consente alla regione ed alla provincia di decentrare nel suddetto circondario i propri uffici e il quarto comma stabilisce che i comuni del suddetto circondario sono costituiti in consorzio per l'esercizio delle funzioni delegate. L'art. 11 in esame sopprime il riferimento alla provincia nel terzo comma ed abroga il citato quarto comma dell'art. 66.

L'**articolo 12**, infine, che reca **disposizioni transitorie** stabilisce al comma 1 la **soppressione delle province** della regione Friuli-Venezia Giulia esistenti alla data di entrata in vigore della legge costituzionale, a decorrere dalla **data stabilita con legge regionale** e, comunque, non prima della **scadenza naturale del mandato** dei rispettivi organi elettivi già in carica.

Come già ricordato, la legge regionale n. 2 del 2014 ha disciplinato l'elezione indiretta degli organi delle province. Nell'ottobre 2014 si svolte le elezioni indirette per l'elezione degli organi della provincia di Pordenone. Gli organi delle province di Gorizia e di Trieste andranno a scadenza nell'autunno 2016, quelli della provincia di Udine nel 2018.

La medesima legge regionale è chiamata, ai sensi del comma 2, a disciplinare il **trasferimento delle funzioni** delle province ai comuni, anche nella forma di città metropolitane, o alla regione. Sempre con legge regionale dovranno essere disciplinati la conseguente attribuzione delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, nonché la successione nei rapporti giuridici.

Il comma 3 infine stabilisce che fino alla data di soppressione, le province continuano a essere disciplinate dalla normativa "previgente".

Elettorato passivo

L'**articolo 5** modifica il secondo comma dell'articolo 15 dello Statuto concernente l'**elettorato passivo** per le elezioni del Consiglio regionale, al fine di abbassare l'età per l'esercizio del diritto di elettorato passivo da 25 anni, come è nel testo vigente, alla maggiore età. Potranno perciò essere eletti alla carica di consigliere regionale i cittadini che abbiano compiuto i 18 anni il giorno delle elezioni.

Elettorato
passivo

Si ricorda che l'età per l'esercizio del diritto di elettorato passivo è stabilita a:

- 18 anni per le elezioni dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario e della Regione Sardegna e per la elezione dei Consigli provinciali nelle Province autonome di Trento e di Bolzano;
- 21 anni per l'elezione dei consigli regionali delle regioni Sicilia e Valle d'Aosta;
- 25 anni per l'elezione della Camera dei deputati (art. 56, comma 3, Cost.);

Iniziativa legislativa popolare

L'**articolo 6** modifica l'articolo 27 dello Statuto concernente l'iniziativa legislativa. Il testo vigente stabilisce che l'iniziativa delle leggi regionali, sotto forma di progetti redatti in articoli,

Iniziativa
legislativa
popolare

appartiene alla Giunta, a ciascun membro del Consiglio ed agli elettori, in numero non inferiore a 15 mila.

L'articolo in esame **diminuisce il numero di firme necessarie** per la presentazione di un progetto di legge regionale portandolo da 15 mila a **5 mila**.

Delle altre Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano solo la Regione siciliana ha conservato la previsione, direttamente nello statuto, del numero di firme necessario per la presentazione di un progetto di legge di iniziativa popolare (10 mila elettori, art. 12 del R.D.Lgs. 455/1946, modificato dall'art. 1, L.Cost. 2/2001). Per le altre regioni a statuto speciale, la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha infatti modificato gli articoli degli statuti in cui era fissato il numero di firme necessario alla presentazione di progetti di legge di iniziativa popolare rimettendo alla legge regionale la relativa definizione.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

L'art. 116, primo comma, della Costituzione prevede che gli statuti delle cinque Regioni ad autonomia speciale siano adottati con **legge costituzionale**.

Ai sensi dell'art. 63 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia, come modificato dall'art. 5 della L. cost. 2/2001, per la modifica dello statuto speciale si applica la procedura prevista dalla Costituzione per le leggi costituzionali (art. 138 Cost.); le modificazioni allo Statuto approvate dalle Camere **non sono tuttavia sottoposte a referendum nazionale** (anche nell'ipotesi in cui vengano approvate a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera in seconda deliberazione).

L'iniziativa, oltre che al Governo e ai parlamentari, appartiene anche al Consiglio regionale. Le suddette norme dispongono inoltre che le proposte di modificazione di iniziativa governativa o parlamentare sono trasmesse dal Governo al Consiglio regionale, che esprime il suo parere entro due mesi.