

COMMISSIONE PARLAMENTARE

per le questioni regionali

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Delega recepimento direttive appalti e concessioni. S. 1678 Governo (Parere alla 8 ^a Commissione del Senato) (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni</i>)	100
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	104
Modifiche Statuto regione Friuli-Venezia Giulia. S. 1289 d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia (Parere alla 1 ^a Commissione del Senato) (<i>Esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione e una osservazione</i>)	100
ALLEGATO 2 (<i>Parere approvato</i>)	106
AVVERTENZA	103

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 18 marzo 2015. — Presidenza del presidente Gianpiero D'ALIA.

La seduta comincia alle 8.40.

Delega recepimento direttive appalti e concessioni. S. 1678 Governo.

(Parere alla 8^a Commissione del Senato).

(*Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con condizioni*).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato, da ultimo, nella seduta dell'11 marzo 2015.

La deputata Elisa SIMONI (PD), *relatrice*, ricorda di aver presentato, nella seduta dell'11 marzo, una proposta di parere favorevole con due condizioni, sulla quale alcuni colleghi si erano riservati di svolgere una riflessione (*vedi seduta dell'11 marzo 2015*).

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, pone in votazione la proposta di parere della relatrice formulata nella seduta dell'11 marzo scorso.

La Commissione approva la proposta di parere della relatrice (*vedi allegato 1*).

Modifiche Statuto regione Friuli-Venezia Giulia. S. 1289 d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia.

(Parere alla 1^a Commissione del Senato).

(*Esame e conclusione – Parere favorevole con una condizione e una osservazione*).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Gian Luigi GIGLI (PI-CD), *relatore*, fa presente che la Commissione è chiamata a rendere il parere, per i profili di competenza, alla Commissione Affari costituzionali del Senato, sul disegno di

legge costituzionale n. 1289, d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, recante modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare, adottato dalla Commissione di merito quale testo base per il seguito dell'esame.

In via preliminare, ricorda che, a norma dell'articolo 116 della Costituzione, gli statuti speciali sono adottati e modificati con legge costituzionale e che l'adozione di tali leggi è assistita da un procedimento particolare. La legge costituzionale n. 2 del 2001 ha infatti introdotto modalità di revisione statutaria uniformi per tutte le regioni speciali, prevedendo il potere d'iniziativa in capo al consiglio regionale, la necessaria acquisizione del parere del consiglio regionale sulle proposte di revisione statutaria di iniziativa governativa o parlamentare e l'esclusione del referendum confermativo.

Sempre in via preliminare, fa presente che, secondo parte della dottrina, le proposte di legge di modifica degli statuti speciali promananti dal consiglio regionale dovrebbero essere valutate in sede parlamentare solo ai fini di un controllo nei confronti del testo deliberato e come tali esse dovrebbero essere immodificabili ed eventualmente rinviabili al consiglio regionale in ipotesi estreme. Ciò in quanto lo statuto rappresenta il momento più alto dell'autonomia riconosciuta a tali enti territoriali.

In senso contrario militano però le conclusioni cui giunge altra parte della dottrina e, soprattutto, la prassi parlamentare, orientata nel senso della emendabilità delle proposte di legge costituzionale di modifica degli statuti ancorché approvate dai consigli regionali.

Venendo al merito della proposta di legge costituzionale in esame, essa è volta ad espungere dallo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia il riferimento alle Province, consentendo così alla Regione di sopprimere tale livello ordinamentale e di definire un nuovo modello

istituzionale regionale, in cui « *i livelli essenziali dei servizi resi alla comunità possano essere meglio garantiti da aggregazioni territoriali in grado di contemperare il principio di sussidiarietà con quelli dell'adeguatezza e della differenziazione, costituzionalmente sanciti, e di armonizzare le ragioni dell'autonomia locale con quelle della semplificazione e dell'efficienza* ».

In particolare, l'articolo 2 del disegno di legge novella l'articolo 11 dello statuto speciale con la previsione della titolarità, riconosciuta esclusivamente ai Comuni, delle funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale. La disposizione demanda altresì alla legge regionale la disciplina delle forme di esercizio associato delle funzioni comunali e prevede che la Regione assicuri adeguati finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite.

L'articolo 3 del disegno di legge apporta modifiche all'articolo 15 dello statuto speciale, abbassando il requisito dell'età minima per l'eleggibilità al consiglio regionale da 25 a 18 anni e sopprimendo dai casi di incompatibilità per l'ufficio di consigliere regionale quelli riferiti ai membri di un consiglio provinciale e ai sindaci dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti. Tale ultimo intervento, come precisa la relazione illustrativa, si rende necessario allo scopo di rendere coerente la disciplina contenuta all'articolo 15 con quella di cui all'articolo 12 dello Statuto (come modificato con legge costituzionale n. 2 del 2001), che demanda ad una legge regionale approvata a maggioranza assoluta dei componenti il consiglio la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali. A tal fine, la legge regionale n. 21 del 2004 prevede che non siano eleggibili alla carica di consigliere regionale « *i presidenti di Province, i sindaci di Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti compresi nel territorio della Regione* ».

L'articolo 4, modificando l'articolo 27 dello statuto, riduce da 15.000 a 5.000 il numero minimo di elettori titolari dell'iniziativa legislativa regionale.

L'articolo 7 del disegno di legge costituzionale sostituisce l'articolo 59 dello statuto speciale, il quale, nella nuova formulazione, stabilisce che nella regione Friuli-Venezia Giulia gli enti locali obbligatori sono soltanto i Comuni, dotati di propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dallo statuto stesso.

L'articolo 9 reca le disposizioni transitorie, prevedendo, in particolare, che le province siano soppresse a decorrere dalla data stabilita con legge regionale.

Gli articoli 1, 5, 6 e 8 contengono disposizioni di coordinamento disponendo la soppressione del riferimento alle province contenuto in molteplici articoli dello Statuto.

Con riferimento alle disposizioni volte alla soppressione delle province, ricordo che il Friuli-Venezia Giulia dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali.

In particolare, l'articolo 4, primo comma, capoverso 1-bis, dello Statuto, stabilisce che, « *in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa* » tra l'altro, in materia di « *ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni* ».

A tale proposito, ricorda che l'obbligatorietà dell'ente intermedio della provincia non è stata uniformemente rispettata nel territorio della Repubblica, avendovi derogato alcuni Statuti speciali e, in particolare, quelli per la Valle d'Aosta e per la Sicilia.

In questo senso, d'altronde, come affermato da autorevole dottrina, tra i principi generali dell'ordinamento insuscettibili di revisione costituzionale ed ai quali il procedimento di modifica degli statuti speciali deve sottostare, vi è certamente il rispetto del principio autonomistico sancito dall'articolo 5, ma non anche il prin-

cipio per cui l'ordinamento si debba strutturare su tre livelli di governo ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione.

D'altro canto, anche l'ordinamento statale, a seguito dell'approvazione della legge n. 56 del 2014, conosce solamente due livelli territoriali a elezione diretta (Regioni e Comuni), mentre le province sono state trasformate in « enti territoriali di area vasta » cui si accede mediante elezione di secondo grado. Infine, il progetto di riforma costituzionale all'esame del Senato, S. 1429-B, all'articolo 29, dispone la soppressione dell'ente provincia.

Prima di concludere fa presente che, all'attenzione della Commissione di merito, vi è anche l'abbinata proposta di legge costituzionale S. 77 di iniziativa del senatore Pegorer che, a differenza di quella all'esame – adottata dalla Commissione quale testo base per il seguito dell'esame – prevede la possibilità che nel territorio del Friuli-Venezia Giulia siano istituite le città metropolitane.

Formula conclusivamente una proposta di parere favorevole con una condizione, con la quale si richiede di modificare il testo al fine di prevedere che gli organi provinciali in carica completino in ogni caso il loro mandato elettorale, e con una osservazione di mero coordinamento del testo (*vedi allegato 2*).

Il deputato Giovanni MONCHIERO (ScPI), intervenendo in relazione all'osservazione di coordinamento del testo, con la quale si richiede di espungere il riferimento, contenuto all'articolo 2 dello Statuto, ai territori delle province di Udine e di Gorizia, fa presente che quello dell'articolo 2 è un testo storico, che non tiene neanche conto dell'istituzione della provincia di Pordenone e che potrebbe essere modificato solamente mediante l'indicazione analitica di tutti i comuni che compongono la Regione, soluzione che, a suo avviso, non appare percorribile.

In termini più generali, reputa poi inopportuno che il Parlamento modifichi le proposte di revisione statutaria approvate dai consigli delle regioni speciali, tanto più ove le modifiche che si inten-

derebbero apportare in sede parlamentare riguardino articoli che non formano oggetto di revisione nell'ambito dei progetti di legge costituzionale d'iniziativa regionale.

Per tali ragioni, propone di riformulare la proposta di parere del relatore al fine di espungervi l'osservazione in questione.

Gianpiero D'ALIA, *presidente*, replicando all'onorevole Monchiero, rileva come l'osservazione contenuta nel parere abbia carattere meramente formale in quanto – senza entrare nel merito delle modifiche statutarie – si limita a richiedere che siano armonizzate le disposizioni di cui all'articolo 2 con quelle contenute nella proposta di legge.

Venendo alla questione più generale posta dal collega sull'emendabilità in sede parlamentare delle proposte di legge co-

stituzionale di modifica degli statuti regionali, richiama le precisazioni prima svolte dall'onorevole Gigli che ha rappresentato come la prassi parlamentare sia nel senso della loro emendabilità.

La Commissione approva la proposta di parere del relatore (*vedi allegato 2*).

La seduta termina alle 9.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI.

ALLEGATO 1

Delega recepimento direttive appalti e concessioni (S. 1678 Governo).**PARERE APPROVATO**

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il testo del disegno di legge del Governo S. 1678, recante Delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, della direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 del Parlamento europeo e del Consiglio sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;

ricordato che l'articolo 4 del vigente codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006) ha delineato in via legislativa il riparto di competenze tra Stato e Regioni, definendo gli ambiti sui quali si esplicano la potestà legislativa concorrente (comma 3) ed esclusiva (comma 2) dello Stato, a prescindere dall'oggetto del singolo contratto pubblico di lavori, servizi e forniture e che il suddetto riparto di competenze è stato chiarito nella sua portata effettiva dalla Corte costituzionale con le sentenze 23 novembre 2007, n. 401 e 14 dicembre 2007, n. 431, con orientamento sempre confermato (Cfr., ad esempio, sentt. 320/2008, 322/2008, 160/2009, 283/2009, 221/2010, 7/2011, 43/2011, 53/2011 e 52/2012);

rammentato, in particolare, che la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto la disciplina della procedura di evidenza pubblica alla materia « tutela della

concorrenza », la disciplina della stipulazione e dell'esecuzione dei contratti pubblici alla materia dell'« ordinamento civile » e, infine, la disciplina del contenzioso in materia di contratti pubblici alla materia della « giurisdizione e giustizia amministrativa », riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione;

ricordato inoltre che – ferma restando la riconducibilità della disciplina della programmazione dei lavori pubblici e dell'approvazione dei progetti a fini urbanistici ed espropriativi alla competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni – gli spazi che residuano alla competenza legislativa regionale (concorrente o residuale) investono alcuni aspetti della normativa (e, in particolare, profili di carattere organizzativo e di semplificazione procedimentale e possibilità di introdurre – a determinate condizioni – norme produttive di « effetti proconcorrenziali »);

auspicato, infine, che l'esercizio della delega in oggetto rappresenti l'occasione per chiarire – tenuto conto della giurisprudenza costituzionale e alla luce del principio e criterio direttivo contenuto all'articolo 1, comma 1, lettera d) – i rapporti intercorrenti tra le intese generali quadro tra lo Stato e le regioni e le province autonome richieste dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, nell'ambito della individuazione delle infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi, e le ulteriori eventuali intese previste dagli statuti delle regioni speciali e delle province autonome ai fini

della individuazione e della localizzazione delle suddette opere,

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) in relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, provveda la Commissione ad inserire nel disegno di legge un apposito principio e criterio direttivo di delega che disciplini le modalità di esercizio del potere sostitutivo dello Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, recante la previsione che nelle disposizioni adottate in base alla citata norma costituzionale figurì l'esplicita indicazione della

natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in questione, eventualmente integrando l'alinea del comma 1 dell'articolo 1 con la previsione che l'esercizio della delega debba avvenire anche nel rispetto della procedura di cui all'articolo 41, comma 1, della legge n. 234 del 2012;

2) verifichi altresì la Commissione l'opportunità di inserire nel disegno di legge in oggetto un autonomo principio e criterio direttivo di delega volto a prevedere che il nuovo testo unico normativo debba delineare espressamente il riparto delle competenze legislative tra lo Stato, le regioni e le province autonome, tenendo conto degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale intervenuti in materia.

ALLEGATO 2

Modifiche Statuto regione Friuli-Venezia Giulia (S. 1289 d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia).

PARERE APPROVATO

La Commissione parlamentare per le questioni regionali,

esaminato il disegno di legge costituzionale S. 1289 d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, recante « Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), in materia di enti locali, di elettorato passivo alle elezioni regionali e di iniziativa legislativa popolare », adottato come testo base nel corso della discussione presso la 1a Commissione del Senato;

ricordato, a tale proposito, che l'articolo 4, primo comma, capoverso 1-bis, dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia, stabilisce che, « *in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà esclusiva* », in materia di « *ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni* »;

osservato che l'articolo 9 dispone 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* »;

rammentato, a tale ultimo proposito, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 48 del 2003, ha stabilito – in relazione ad una disposizione della regione Sardegna volta ad anticipare la scadenza del mandato elettorale di organi elettivi locali – che, alla

luce del limite dell'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (contenuto anche all'articolo 4, primo comma, dello Statuto della regione Friuli-Venezia Giulia prima richiamato), l'esercizio della competenza legislativa primaria di tale Regione soggiace anche al principio « *per cui la durata in carica degli organi elettivi locali, fissata dalla legge, non è liberamente disponibile da parte della Regione nei casi concreti* », essendovi « *un diritto degli enti elettivi e dei loro rappresentanti eletti al compimento del mandato conferito nelle elezioni, come aspetto essenziale della stessa struttura rappresentativa degli enti, che coinvolge anche i rispettivi corpi elettorali* »;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

verifichi la Commissione l'opportunità di modificare la norma transitoria contenuta all'articolo 9 allo scopo di prevedere che gli organi delle province in carica giungano alla naturale scadenza del loro mandato;

e con la seguente osservazione:

valuti altresì la Commissione l'opportunità di inserire nel testo del disegno di legge una disposizione volta ad armonizzare i contenuti dell'articolo 2 dello Statuto con le disposizioni contenute nel disegno di legge all'esame, tenuto conto che la suddetta disposizione, nell'individuare i territori ricompresi nella Regione, si riferisce ai « *territori delle attuali province di Gorizia e di Udine (...)* ».