

Atto Camera 976
- audizione conoscitiva -
avv. Salvatore Spitaleri – già componente Commissione paritetica Stato / Regione
Friuli Venezia Giulia –
5 dicembre 2023

Ringraziando il Presidente e la Commissione per la gradita possibilità di intervenire nel dibattito in relazione all'Atto Camera: 976, sulla PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA: "Modifiche alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia", si espongono sinteticamente alcune considerazioni, chiarendo fin da subito che l'approccio è quello di tutela della autonomia e specialità della Regione Fvg che viene dall'esperienza di componente della Commissione paritetica Stato / Regione FVG e da componente designato, dal Consiglio regionale per la presente legislatura .

Nell'esaminare il disegno di legge all'attenzione, sono utili alcune considerazioni preliminari che attengono allo status di autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia, al quadro delle competenze ad oggi presenti e previste, alle possibili innovazioni da realizzarsi in ragione degli interventi sullo statuto di autonomia sia attraverso il processo di modifica, a mezzo di legge costituzionale (come nel caso oggi in esame), che utilizzando il peculiare sistema delle norme di attuazione dello statuto, regolate con un processo bilaterale in sede di Commissione paritetica Stato / Regione, ai sensi dell'art. 65 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia.

Si tratta di una valutazione preliminare, perché il percorso di modifica dello Statuto di autonomia, attraverso il ricorso a legge costituzionale, è da considerarsi *extrema ratio*, nell'impossibilità di perseguire le attese finalità con il massimo grado possibile di esercizio concreto dell'autonomia, da un lato, e, se del caso, attivando il processo di normativa di attuazione, dall'altro.

Il presidio dell'autonomia speciale avviene, per l'appunto, prioritariamente attraverso l'esercizio pieno e consapevole di tutti gli strumenti che, in ragione dell'art. 5 della Carta costituzionale, sono affidati al sistema delle autonomie; presidio che spetta a tutti i soggetti istituzionali e per primo al Parlamento.

Gli interventi di modifica sullo Statuto di autonomia se esercitati, per come è in questo caso, in arco temporale assai ristretto e sulla medesima materia rischiano di svalutare la stessa fonte statutaria. Questo risulta peraltro ancora più rilevante quando non vengono esplicitati e compiuti i disegni riformatori, ma ci si sofferma a petizioni di principio o peggio si rischia di piegare l'architettura istituzionale alle ragioni di dibattito politico.

La relazione illustrativa, infatti, non offre alcun elemento su cui ancorare la necessità non tanto di istituzione di enti di area vasta, che come si dirà in seguito, sono già oggi nella potenzialità della Regione e degli strumenti normativi a sua disposizione, quanto il reiterato profilo di ente ad investitura popolare diretta. Richiedendo al Parlamento l'attivazione del processo legislativo costituzionale di modifica statutaria, pare non

negoziabile offrire al Legislatore un disegno riformatore chiaro ed esaustivo, proprio per consentire il pieno apprezzamento delle condizioni di modifica. Non pare certo sufficiente richiedere, nel fondamentale principio di leale cooperazione istituzionale, una nuova cassetta degli attrezzi, senza spiegare quale sia l'esito compiuto, atteso e perseguito. E non pare utilizzare questo strumento per bypassare il monito della Corte Costituzionale, che nella sentenza 168/2018 a proposito della Legge Delrio, proprio in punto elezione diretta, ha chiarito che «i previsti meccanismi di elezione indiretta degli organi di vertice dei nuovi "enti di area vasta" sono, infatti, funzionali al perseguito obiettivo di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, nel quadro della ridisegnata geografia istituzionale, e contestualmente rispondono ad un fisiologico fine di risparmio dei costi connessi all'elezione diretta»

Ora, nell'esaminare la proposta in esame, vanno analizzati e risolti alcuni temi di metodo, di rispetto e tutela dell'autonomia, di corretto esercizio degli strumenti istituzionali.

Un primo ma significativo elemento non può che venire, rispetto all'attività di impulso che, a differenza di quanto accaduto per l'iter culminato con la Legge costituzionale 1/2016 ove vi fu un unanime consenso del Consiglio regionale, nel caso di specie è avvenuto certo a mezzo di deliberazione del Consiglio regionale, ma a maggioranza e se è consentita una valutazione con una maggioranza politica.

Ora, la storia politica e istituzionale del Friuli Venezia Giulia, a partire dalla gestione straordinaria del post terremoto del 1976, è connaturata da una cultura istituzionale, naturalmente per le decisioni e le sfide fondamentali, fondata su un coinvolgimento ampio delle forze politiche, sociali ed economiche: questo è particolarmente necessario quando si incida, anche in profondità su aspetti istituzionali di particolare rilevanza, perché anche il metodo è sostanza in una regione che fonda la propria specialità anche in ragione delle differenze culturali, territoriali, linguistiche.

Per ragioni di sintesi, andando al cuore della proposta in esame, senza infingimenti, essa ha come obiettivo semplicemente e unicamente il reinserimento nel quadro istituzionale del Friuli Venezia Giulia delle province e di province ad elezione diretta.

Infatti, la richiesta stabilizzazione del numero dei consiglieri regionali pare una scelta ragionevole, anche se il dato demografico ormai costantemente in calo e sempre più vicino al milione centomila abitanti, rimane elemento di riflessione per una stabilizzazione a 49 consiglieri, cui ormai sempre più spesso fa sponda il meccanismo di numerosi assessori regionali esterni, con un indubbio appesantimento dell'apparato istituzionale.

La Commissione conosce molto approfonditamente il quadro generale delle province nell'ordinamento nazionale e non è mio compito entrare in quel dibattito. Va però chiarito e tenuto distinto quello che è il portato ed il senso, dal punto di vista istituzionale, di un meccanismo di elezione diretta rispetto a quello che, per contro, possa e debba attenere al sistema di finanziamento e di esercizio delle funzioni delle diverse istituzioni.

Non è certo l'elezione diretta, a meno che non sia legata ad un forte potere impositivo in tema di entrate, quello che può superare la crisi del sistema di quegli enti

intermedi, che scontano più temi di finanziamento che temi di rappresentanza.

Va allora chiarito che molte delle questioni poste anche nella relazione illustrativa sono assolutamente compatibili a sistema vigente:

- è possibile un intervento per alleggerire di funzioni amministrative l'Ente Regione;
- è possibile un intervento sulle competenze e attribuzioni degli Enti locali;
- è già prevista la possibilità di un esercizio congiunto di funzioni dei Comuni o trasferite dall'Ente regione;
- è possibile l'individuazione di enti di area vasta, la cui dimensione è e deve essere legata non tanto a evocazioni storiche o sociologiche, ma alle effettive funzioni da assegnarsi.

Lo statuto di autonomia già oggi all'art. 11 consente molto di quanto indicato nella relazione illustrativa. Si prevede infatti che: "I Comuni, anche nella forma di Città metropolitane, sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. In attuazione dei principi di adeguatezza, sussidiarietà e differenziazione, la legge regionale disciplina le forme, anche obbligatorie, di esercizio associato delle funzioni comunali. La Regione assicura i finanziamenti per l'esercizio delle funzioni conferite".

In via astratta, non vi è neanche un impedimento tecnico-giuridico a che, già a statuto vigente, gli enti di area vasta regionale possano assumere dimensione e denominazione di una "vecchia" provincia. Si tratta di enti di secondo grado, peraltro in corrispondenza a quella riforma nota come Legge Delrio che comunque rappresenta, anche per la regione Friuli Venezia Giulia, norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Allora, torna il tema della proposta di modifica statutaria per superare anche la Legge Delrio e consentire l'istituzione di un nuovo ente intermedio a elezione diretta. La questione non è solamente di carattere politico e troppo facile (e poco rispettosa di questo dibattito) è l'obiezione rispetto alla ricollocazione di personale politico che non trovi spazio né in Consiglio regionale né negli enti locali.

Il tema di fondo rimane la compatibilità in una regione che, come sopra indicato, ha poco più di un milione e centomila abitanti di un sistema di tre enti a elezione diretta e politica. Si giustificano solamente se si individuano specifiche, puntuali e chiare ragioni di carattere istituzionale, perché le funzioni affidate a ciascuno dei tre livelli richiedano un sistema di investitura popolare diretta. Non sono certo quelli presenti nell'attuale sistema delle province nazionali, che per l'appunto sono enti di secondo grado, e per contro l'esperienza degli Enti di decentramento regionale, con un direttore regionale, funzionari e finanziamenti adeguati, ha certo dato corso alle funzioni per esempio in tema di edilizia scolastica.

Allora, per un nuovo ente intermedio di primo grado, è necessario qualcosa di più. Ad oggi, né i lavori consiliari del Friuli Venezia Giulia né la relazione accompagnatoria spiegano un tanto e anche appesantire il corpus istituzionale drena inevitabilmente risorse, rispetto ad altre funzioni regionali, con un vulnus proprio all'autonomia e specialità della regione.