

Série especial:

**Comissão Eventual
para a Revisão
Constitucional
2022**

AUTONOMIA REGIONAL



FICHA TÉCNICA

Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar – DILP

Título:

Autonomia Regional

Autoria:

Cristina Ferreira, Fernando Bento Ribeiro, Luísa Colaço e Maria João Godinho

Coordenação:

Fernando Bento Ribeiro

Arranjo e composição gráfica:

Rita Martins

Coleção especial CERC n.º 11 de 17

Data de publicação:

junho de 2023

Av. D. Carlos I, 128-132 – 3.º
1200-651 LISBOA

Aviso legal e direitos de autor

Este documento é um resumo de informação publicada e não representa necessariamente a opinião do autor ou da Assembleia da República. O documento foi produzido para apoio aos trabalhos parlamentares dos Deputados e funcionários da Assembleia da República.

© Assembleia da República, 2023.

Direitos reservados nos termos do artigo 52.º da Lei n.º 28/2003, de 30 de julho.

ÍNDICE

Nota Prévia.....	4
ALEMANHA	5
ESPAÑA	7
FRANÇA	9
ITÁLIA	111

Nota Prévia

Com a finalidade de apoiar os trabalhos da Comissão Eventual de Revisão Constitucional (CERC) criada em 2022, e a solicitação desta, a Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar (DILP) iniciou a preparação de um conjunto de estudos, todos de âmbito constitucional, integrados num novo produto informativo denominado «Série especial: Comissão Eventual para a Revisão Constitucional – 2022».

O presente estudo, o décimo primeiro desta série, versa sobre as normas de autonomia regional, balizando-se o seu âmbito pelo teor dos artigos 225.º a 234.º da [Constituição da República Portuguesa](#), relativos às «Regiões Autónomas», e das propostas apresentadas pelos autores dos diversos projetos de revisão constitucional nesta matéria¹.

É apresentado o grupo nuclear de países analisados nesta série especial - Alemanha, Espanha, França e Itália -, verificando-se que, com exceção da Alemanha, que é um Estado Federal, todos os restantes referem, de forma expressa, a autonomia regional, em maior ou menor grau, nos respetivos textos constitucionais.

¹ Foram apresentados os Projetos de Revisão Constitucional n.ºs [1/XV/1.ª \(CH\)](#), [2/XV/1.ª \(BE\)](#), [3/XV/1.ª \(PS\)](#), [4/XV/1.ª \(IL\)](#), [5/XV/1.ª \(L\)](#), [6/XV/1.ª \(PCP\)](#), [7/XV/1.ª \(PSD\)](#) e [8/XV/1.ª \(PAN\)](#).

ALEMANHA

Normas constitucionais pertinentes: [Artikel 50](#)
[Artikel 51](#)
[Artikel 70 e seguintes](#)

A Alemanha é uma república federal composta por 16 Estados (*Länder*²) que têm as suas próprias constituições e gozam de uma ampla autonomia no tocante à respetiva organização interna. Há também um conjunto alargado de competências legislativas e administrativas da Federação e vários mecanismos de participação dos Estados nos processos de decisão federais, dedicando a Constituição federal alemã ([Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland](#)³) grande parte das suas normas à repartição e articulação de competências entre uma e outros.

Assim, ao nível da competência legislativa, por exemplo, a Constituição atribui competência aos Estados para legislar sobre todas as matérias não atribuídas à Federação ([Artikel 70](#)), reserva para esta algumas matérias, designadamente as referidas no [Artikel 73](#)⁴, e elenca um conjunto alargado de áreas de competência concorrential, ou partilhada ([Artikel 74](#)). Mas estas divisões não são «estanques», já que, por exemplo, nas matérias de reserva exclusiva da Federação, esta pode conferir autorizações legislativas aos Estados para legislar ([Artikel 71](#)) e nas matérias de competência partilhada, como regra geral os Estados só podem legislar se a Federação não o tiver feito. Por outro lado, há matérias de competência partilhada em que a legislação federal tem mesmo primazia, com fundamento na necessidade, no interesse do Estado no seu todo, para o estabelecimento de condições equivalentes de vida em todo o território federal ou a preservação da unidade jurídica ou económica. Acresce que, mesmo quando a Federação tenha legislado numa matéria de competência concorrential, admite-se, em determinadas áreas, que os Estados legislem em sentido diferente. Todas estas situações estão detalhadamente indicadas no [Artikel 72](#).

Por outro lado, ao nível administrativo, a Constituição reserva também algumas matérias para a Federação: é o caso da administração das Forças Armadas e da defesa, da produção e utilização de energia nuclear, da administração do tráfego aéreo e ferroviário, dos correios e telecomunicações, das vias marítimas e fluviais e das estradas federais ([Artikel 87b](#) e seguintes).

A instância por excelência de representação e participação dos Estados no âmbito da Federação é o *Bundesrat*, a câmara alta do Parlamento alemão. Como determina o [Artikel 50](#), é através deste órgão que os Estados participam na elaboração das leis, na administração da Federação e nos assuntos da União Europeia. O *Bundesrat* é composto por membros dos governos estaduais, que os nomeiam e demitem,

² Baden-Württemberg; Baviera; Brandemburgo; Hessem; Mecklemburgo-Pomerânia Ocidental; Baixa-Saxónia; Renânia-do-Norte-Vestefália; Renânia-Palatinado; Sarre; Saxónia; Saxónia-Anhalt; Schleswig-Holstein; Turíngia e as cidades-estado de Berlim, Bremen e Hamburgo.

³ No portal do *Bundestag* (câmara baixa do Parlamento alemão) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#) e outra [em português](#), que, contudo, podem não incluir as alterações mais recentes.

⁴ Por exemplo, defesa e assuntos exteriores ou nacionalidade, entre outras.

dispondo cada *Land* de, pelo menos, três votos. Os Estados com mais de dois milhões de habitantes dispõem de quatro votos, os Estados com mais de seis milhões de habitantes dispõem de cinco votos e os Estados com mais de sete milhões de habitantes dispõem de seis votos. Cada *Land* é representado por tantos membros quantos os votos que lhe cabem, tendo os votos de cada *Land* de ser expressos todos no mesmo sentido ([Artikel 51](#)).

ESPANHA

Normas constitucionais pertinentes:	<u>Artículo 2.</u>
	<u>Artículo 133.</u>
	<u>Artículo 137.</u>
	<u>Artículo 138.</u>
	<u>Artículo 140.</u>
	<u>Artículo 141.</u>
	<u>Artículos 143. a 158.</u>

O [artículo 2.](#) da Constituição espanhola ([Constitución Española](#)⁵) «reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que compõem a Nação e à solidariedade entre todas elas.» A garantia da realização efetiva deste princípio da solidariedade é afirmada no [artículo 138.](#), no qual é assegurado «o estabelecimento de um equilíbrio económico adequado e equitativo entre as diversas partes do território espanhol e tendo especialmente em conta as circunstâncias da insularidade», sendo vedado que as diferenças entre os Estatutos das diversas Comunidades Autónomas impliquem privilégios económicos ou sociais.

O [artículo 137.](#) da Constituição dispõe que «o Estado se organiza territorialmente em municípios ([artículo 140.](#)), em províncias ([artículo 141.](#)) e nas Comunidades Autónomas que venham a ser constituídas ([artículos 143. e segs.](#)). Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos respetivos interesses».

Os municípios e as províncias constituem a administração local, sendo permitido às províncias limítrofes com características históricas, culturais e económicas comuns, e aos territórios insulares e às províncias com identidade regional histórica aceder ao seu autogoverno e constituírem-se em Comunidades Autónomas ([artículo 143.1.](#)). Podem ser estabelecidas circunscrições territoriais próprias dentro de cada Comunidade Autónoma mediante o agrupamento de municípios limítrofes, as quais gozam de plena personalidade jurídica ([artículo 152.3.](#)). Os Estatutos constituem a norma institucional básica da Comunidade Autónoma e são aprovados, mediante lei orgânica, pelas *Cortes Generales* ([artículo 147.](#)).

A iniciativa do processo autonómico cabe a todas as Deputações interessadas ou ao órgão interinsular correspondente e a dois terços dos municípios cuja população represente, pelo menos, a maioria do censo eleitoral de cada província ou ilha ([artículo 143.2.](#)). Em caso algum é admitida a federação de Comunidades Autónomas ([artículo 145.1.](#)).

A organização institucional autonómica assenta (1) na Assembleia Legislativa, eleita por sufrágio universal, com observância do sistema de representação proporcional que assegure, também, a representação das diversas zonas do território; (2) no Conselho de Governo com funções executivas e administrativas e (3) no

⁵ No portal do *Boletín Oficial del Estado* encontra-se disponível uma versão em [língua portuguesa](#).

Presidente, eleito, de entre os seus membros, pela Assembleia e nomeado pelo Rei. Ao Presidente cabe a representação da Comunidade e a direção do Conselho de Governo, sendo ambos politicamente responsáveis perante a Assembleia. O Presidente é também o representante do Estado na Comunidade. A organização judicial de cada Comunidade Autónoma é encimada por um Tribunal Superior Justiça ([artículo 152.](#)).

O Governo central nomeia um Delegado com a responsabilidade de dirigir a Administração do Estado no território da Comunidade, em coordenação com a administração autonómica ([artículo 154.](#)).

As Comunidades Autónomas podem assumir as competências previstas no [artículo 148](#). Estas competências podem ser ampliadas nas matérias não atribuídas exclusivamente ao Estado, as quais se encontram elencadas nos [artículos 149.](#) e [150.](#)

Segundo o [artículo 156](#), as Comunidades Autónomas gozam de autonomia financeira «no respeito pelos princípios da coordenação com as Finanças do Estado». Os recursos financeiros consistem (1) nos impostos cedidos, no todo ou em parte, pelo Estado; (2) nas sobretaxas sobre os impostos do Estado e noutras participações nas receitas do Estado; (3) nos impostos, taxas e contribuições especiais próprios; (4) nas transferências de um fundo de compensação interterritorial e de outras dotações do Orçamento Geral do Estado; (5) nos rendimentos do seu património e nos rendimentos de direito privado, e (6) no produto de operações de crédito ([artículo 157.](#)). A competência originária para instituir impostos compete exclusivamente ao Estado, podendo as Comunidades Autónomas instituir e exigir os impostos que a Constituição e a lei lhes permita ([artículo 133.](#)).

FRANÇA

Normas	article 34 da <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>
constitucionais	article 72 da <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>
pertinentes:	article 73 da <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>
	article 74 da <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>
	article 77 da <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>

Para além da [Constitution du 4 octobre 1958](#), são ainda fontes constitucionais francesas, por remissão do [article préambule](#) daquela, o [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#), a [Déclaration du 26 août 1789 des droits de l'homme et du citoyen](#) e a [Charte de l'environnement](#).

A divisão político-administrativa francesa compreende vários tipos de «coletividades territoriais⁶», conforme enunciado no [article 72](#) da *Constitution du 4 octobre 1958*: as comunas, os departamentos, as regiões, as coletividades com estatuto particular e as coletividades ultramarinas regidas pelo [article 74](#).

Destaca-se a existência, entre estas entidades, de cinco departamentos ultramarinos (Guadalupe, Guiana, Ilha da Reunião, Martinica e Maiote), quatro coletividades com estatuto particular (as cidades de Paris, Lyon e Marselha e ainda a Córsega, que beneficia de uma organização institucional específica, com maior autonomia de gestão), e cinco coletividades ultramarinas que se regem pelo [article 74](#) (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Ilhas Wallis e Futuna, a Polinésia Francesa), a que acresce a Nova Caledónia, que se encontra regulada no [article 77](#).

De acordo com o [article 34](#), a lei fixa o regime eleitoral das assembleias parlamentares, das assembleias locais e das instâncias representativas dos franceses no estrangeiro, bem como as condições de exercício dos respetivos mandatos eleitorais e funções eletivas dos membros das assembleias deliberativas das coletividades territoriais.

As competências das coletividades territoriais são definidas por lei e restringem-se ao foro administrativo, não lhes sendo permitido aprovar legislação ou administrar a justiça.

De acordo com o [article 73](#), os departamentos e regiões ultramarinos estão submetidos a um regime de assimilação legislativa, exercendo as competências de direito comum⁷ exercidas pelos demais departamentos e regiões. Podem, no entanto, fazer as adaptações legislativas necessárias às características e necessidades

⁶ *Collectivités territoriales*, no original francês. São autoridades públicas distintas do Estado, dotadas de um executivo e de uma assembleia deliberativa, eleita por sufrágio universal.

⁷ As competências de direito comum das comunas abrangem a gestão das creches e escolas básicas, urbanismo, alojamento e ambiente; as dos departamentos abrangem a ação social e a gestão escolar; e as das regiões incluem o desenvolvimento económico, a gestão escolar, os transportes não urbanos, o ordenamento do território, a formação profissional e a gestão dos fundos europeus.

particulares de cada um, desde que não versem sobre a nacionalidade, os direitos cívicos, a garantias das liberdades públicas, o estado e capacidade das pessoas, a organização da justiça, o direito penal, o processo penal, a política externa, a defesa, a segurança e ordem públicas, a moeda, o crédito e as trocas comerciais e ainda o direito eleitoral.

Por sua vez, as coletividades ultramarinas às quais se aplica o *article 74* regem-se pelo estatuto próprio de cada uma, aprovado por lei orgânica, e encontram-se submetidas ao princípio da especialidade legislativa previsto nesse artigo, segundo o qual consta do seu estatuto as leis que se aplicam a cada uma, permitindo-se-lhes a aprovação de regulamentos com valor de lei, com exceção das matérias referidas no parágrafo anterior. O estatuto de cada uma destas coletividades prevê também as regras de organização e funcionamento das suas instituições e o regime eleitoral da sua assembleia deliberativa, bem como as condições em que essas instituições são consultadas sobre os projetos de portaria ou de decreto que contenham disposições específicas para aquela coletividade territorial e a ratificação ou aprovação de compromissos internacionais relativos a matérias da sua competência.

No caso particular da Nova Caledónia, o seu grau de autonomia encontra-se previsto no *article 77*, referindo-se aí que o seu estatuto determina as competências do Estado que são transferidas, de forma definitiva, para as instituições da Nova Caledónia e a forma como essa transferência se realiza, as regras de organização e funcionamento das instituições da Nova Caledónia, as regras relativas à cidadania, ao regime eleitoral e ao estatuto civil consuetudinário, bem como as condições e formas como as populações da Nova Caledónia serão chamadas a pronunciar-se sobre o acesso à plena soberania.

.

ITÁLIA

Normas constitucionais pertinentes:	Articolo 5
	Articolo 114
	Articolo 116
	Articolo 117
	Articolo 118
	Articolo 119
	Articolo 121
	Articolo 123

A Constituição italiana ([Costituzione della Repubblica italiana](#)⁸) contém referências expressas à autonomia regional.

Desde logo, no [Articolo 5](#) reconhece que «A República [o Estado], una e indivisível, reconhece e promove a autonomia local; realiza a mais ampla descentralização administrativa nos serviços dependentes do Estado; adapta os princípios e métodos da sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização».

Esta disposição remete para os [Articoli 114 e seguintes](#), bem como para a [Disposizione transitoria e finale IX](#) onde se estipula que «No prazo de três anos a contar da data de entrada em vigor da Constituição, a República adaptará a sua legislação às necessidades da autonomia local e à competência legislativa atribuída às regiões.»

O [Articolo 114](#) estatui que « A República é constituída pelos ‘*Comuni*’ (Municípios), pelas ‘*Province*’ (Províncias), pelas ‘*Città metropolitane*’ (Cidades Metropolitanas), pelas ‘*Regioni*’ (Regiões) [ver [art. 131](#)]⁹ e pelo Estado. Os *Comuni*, *le Province*, *le Città metropolitane* e *le Regioni* são entidades autónomas com estatutos, competências e funções próprias, de acordo com os princípios estabelecidos pela Constituição.

As regiões de «Friuli Venezia Giulia [cfr. [X](#)], Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, têm formas e condições especiais de autonomia, de acordo com os respetivos ‘*estatutos especiais*’ adotados pela lei constitucional»¹⁰ ([Articolo 116](#)).

Outras formas e condições especiais de autonomia, relativas às matérias referidas no terceiro parágrafo do [Articolo 117](#) e às matérias indicadas nas alíneas l), limitada à organização da justiça de paz, n) e s) do segundo parágrafo do mesmo artigo, podem ser atribuídas a outras Regiões, por lei do Estado, por iniciativa da Região interessada, após consulta às autarquias locais, de acordo com os princípios enunciados no [Articolo 119](#). A

⁸ No portal do *Senato* (câmara alta do Parlamento italiano) encontra-se disponível uma versão em [língua inglesa](#).

⁹ Piemonte; Valle d'Aosta [cfr. [art. 57 c.3](#), [83 c.2](#), [116](#)]; Lombardia; Trentino-Alto Adige [cfr. [art. 116](#)]; Veneto; Friuli-Venezia Giulia [cfr. [art. 116](#), [X](#)]; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi [cfr. [IV](#)]; Molise [cfr. [art. 57 c.3](#), [IV](#)]; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia [cfr. [art. 116](#)]; e Sardegna [cfr. [art. 116](#)].

¹⁰ Comumente designadas por “Regiões com estatuto especial”.

lei é aprovada pelas duas câmaras do Parlamento, por maioria absoluta dos seus membros, com base num acordo entre o Estado e a Região em causa. (*Idem* [comma 3])

O poder legislativo é exercido pelo Estado [[Art. 70 e seguintes](#)] e pelas regiões no respeito da Constituição, bem como das limitações decorrentes do direito comunitário e das obrigações internacionais.

O [Artículo 117](#) respeita às competências legislativa e regulamentar (assim diferencia a Constituição italiana) do Estado e das Regiões. Dispondo ainda sobre as matérias concorrenciais, as exclusivas do Estado e as que podem ser delegadas pelo Estado às regiões.

«As regiões têm competência legislativa relativamente a todas as matérias não expressamente reservadas à legislação estatal. As Regiões e as Províncias Autónomas de Trento e Bolzano, nas matérias da sua competência, participam nas decisões relativas à formação dos actos legislativos comunitários e à aplicação e execução dos acordos internacionais e dos actos da União Europeia, no respeito das regras de procedimento estabelecidas pela lei do Estado, que regula o modo de exercício do poder de substituição em caso de incumprimento.»

As leis regionais eliminam todos os obstáculos que impedem a plena igualdade entre homens e mulheres na vida social, cultural e económica e promovem a igualdade de acesso de homens e mulheres aos cargos eletivos [[Art. 3](#)].

No [Artículo 118](#), parágrafo 3, é estatuído que «A lei estadual regula as formas de coordenação entre o Estado e as Regiões nas matérias referidas nas alíneas b) e h) do segundo parágrafo do *Artículo 117*, bem como as formas de acordo e coordenação em matéria de proteção do património cultural.»

No [Artículo 119](#) é previsto que «(...) as Regiões gozam de autonomia financeira em matéria de receitas e despesas, respeitando o equilíbrio dos respetivos orçamentos, e contribuem para assegurar o cumprimento das restrições económicas e financeiras decorrentes da ordem da União Europeia.» As Regiões dispõem de recursos autónomos. Estabelecem e aplicam os seus próprios impostos e receitas, em harmonia com a Constituição [[Art 53 c.2](#)] e de acordo com os princípios de coordenação das finanças públicas e do sistema fiscal. Dispõem de participações nas receitas dos impostos do Estado referentes ao seu território.

O Estado reconhece as características especiais das ilhas e promove as medidas necessárias para eliminar as desvantagens decorrentes da insularidade.

As Regiões dispõem de um património próprio, atribuído de acordo com os princípios gerais determinados pela lei do Estado. Podem recorrer a empréstimos apenas para financiar despesas de investimento, com a concomitante definição de planos de amortização e na condição de ser respeitado o equilíbrio orçamental para todas as entidades de cada Região. Está excluída qualquer garantia do Estado aos empréstimos por elas contraídos.

São órgãos da Região: o '*Consiglio regionale*' (Conselho Regional), a '*Giunta*' (Junta) e o seu Presidente.

O Conselho Regional exerce os poderes legislativos atribuídos à Região [cf. [Art. 117 c.1,3,4](#)] e as outras funções que lhe são conferidas pela Constituição [cf. Art. [75 c.1](#), [83 c.2](#), [122 c.5](#), [123 c.2](#), [126 c.2](#), [132](#), [138](#)]

[c.2](#)] e pelas leis. Pode apresentar propostas legislativas à Câmara dos Deputados [cf. [Art. 71 c.1](#)]. Este é o órgão executivo das regiões.

O Presidente da *Giunta* representa a Região; dirige a política desta e é responsável por ela; promulga as leis e emite os regulamentos regionais; dirige as funções administrativas delegadas pelo Estado à Região [cf. [Art. 118 c.1](#)], cumprindo as instruções do Governo da República. ([Articulado 121](#))

O [Articulado 122](#) estabelece as incompatibilidades entre os cargos eletivos regionais e nacionais.

De acordo com o [Articulado 123](#) «Cada Região tem um estatuto que, em harmonia com a Constituição, determina a sua forma de governo e os princípios fundamentais da sua organização e funcionamento. O estatuto regula o exercício do direito de iniciativa e de referendo sobre as leis e as medidas administrativas da região e a publicação das leis e dos regulamentos regionais.»

Referência ainda para os *Articoli 125 e seguintes*. O [Articulado 125](#) é relativo aos órgãos jurisdicionais que podem ser instituídos nas Regiões. O [126](#) diz respeito à dissolução dos órgãos regionais. Por sua vez, o [Articulado 127](#) regula a questão da legitimidade constitucional das leis regionais (Cf. [Art. 134 e 136](#)). Os *Articoli 128 a 130* encontram-se revogados. O [Articulado 131](#) elenca as Regiões.

Uma lei constitucional pode, após consulta dos conselhos regionais, prever a fusão de regiões existentes ou a criação de novas regiões com um mínimo de um milhão de habitantes, quando um grande número de conselhos municipais que representem, pelo menos, um terço da população em causa solicitar essa fusão e a proposta for aprovada por referendo pela maioria da população [ver [XI](#)] ([Articulado 132](#)). Por fim, o [Articulado 133](#) é relativo à organização e reorganização administrativa das Regiões.