

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 979} —

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato RIA

Soppressione dello *status* giuridico di regione
a statuto speciale e di provincia autonoma

Presentata il 13 maggio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nell'originario disegno costituzionale, la volontà di garantire l'autonomia delle diverse regioni attraverso fonti di livello costituzionale ha determinato due diversi tipi di disciplina dell'autonomia regionale: da una parte, il regime giuridico fondamentale di quindici regioni (denominate ad « autonomia ordinaria » o a « statuto ordinario ») è contenuto nelle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione. Dall'altra, l'articolo 116 della Costituzione riserva ad apposite leggi costituzionali l'adozione di statuti speciali che consentono « forme e condizioni particolari di autonomia » alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto-Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta (sono queste regioni ad « autonomia particolare » o a « statuto speciale »).

Tale soluzione, di per sé assai singolare, trae la sua origine dalla necessità di dif-

ferenziare le regioni ad autonomia particolare da tutte le altre, al fine di salvaguardare e di rispecchiare i caratteri peculiari di ciascuna di esse. Peraltro, tale soluzione appariva necessaria e opportuna anche in virtù di concrete vicende storiche, che già avevano determinato il sorgere di due regioni e impegnavano lo Stato italiano a fare altrettanto per le altre.

Anche se nelle recenti (e a tratti « rivoluzionarie ») trasformazioni del nostro regionalismo è ribadita una netta diversità di ordinamento e di poteri fra regioni speciali e ordinarie, attraverso alcune disposizioni delle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, emergono alcuni evidenti « avvicinamenti » tra le due tipologie. Non solo la legge costituzionale n. 2 del 2001 ha equiparato il sistema elettorale e la forma di governo provvisoria di tutte le regioni, ma soprattutto la legge costituzio-

nale n. 3 del 2001 ha espanso notevolmente i poteri legislativi delle regioni ad autonomia ordinaria e, in generale, la loro autonomia, tanto da prevedersi, all'articolo 10 di tale legge, che « Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite ».

E, ancora, mentre la nuova disciplina costituzionale in tema di rapporti tra le regioni e l'ordinamento internazionale allinea tutti gli ordinamenti regionali, la previsione relativa alla rappresentanza in Parlamento delle autonomie regionali e locali, attraverso la possibile (e assai auspicabile) trasformazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, non distingue tra i diversi tipi di regione.

Risulta evidente, dunque, che la differenziazione tra regioni « speciali » e regioni « ordinarie », riconosciuta dalla Carta costituzionale del 1948, ha oggi perso la sua *ratio*, non solo per evidenti mutamenti della realtà politica e sociale, ma soprattutto — come si è detto — per le innovazioni al sistema regionale introdotte dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione.

In tal senso, lo stesso articolo 116 della Costituzione, al terzo comma, pone sane premesse per una differenziazione di condizione all'interno delle regioni ordinarie, dando l'opportunità a queste ultime di avanzare richiesta di « ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia », limitatamente ad alcune materie.

Sul piano sostanziale, dunque, tale promozione dell'autonomia dovrebbe concretarsi nella conversione della potestà concorrente in potestà piena della regione e, per le materie richiamate dallo stesso terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, della potestà piena dello Stato in potestà concorrente. È quindi sancito un principio di flessibilità e di fluidità del riparto di materie e funzioni tra Stato e regioni: può definirsi, in sostanza, un inserimento di « specialità diffuse » che, tuttavia, rimane disponibile soltanto alle regioni ordinarie.

Tale modello, caratterizzato dalla flessibilità, rimane legato all'ormai vetusto

schema fondato su un'articolazione « duale » dell'autonomia, che non solo non è rinnegato dalla « nuova » Costituzione, ma anzi appare assolutamente confermato dai primi due commi dell'articolo 116.

La proposta di modifica costituzionale in esame ha dunque come finalità principale quella di dare una nuova forza al principio autonomistico, attraverso la flessibilità e l'adeguatezza del sistema competenziale regionale.

Tale finalità può raggiungersi in due modi, contestuali e complementari, indicati proprio dalla presente proposta di legge costituzionale. Si propone, infatti, da un lato, l'abolizione della « specialità » regionale e, dall'altro, la modifica del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, nel senso di rendere più semplice il processo di autonomia particolare e differenziata per tutte le regioni italiane.

Lo scopo è dunque quello di eliminare il principio « dualistico » tra le regioni ordinarie e speciali, non per negare l'idea autonomistica ma, viceversa, per rafforzarla: al fine di plasmare il sistema delle competenze in tutte le realtà regionali della Repubblica, poiché tutte, senza distinzione alcuna, sono caratterizzate da proprie peculiarità, esigenze e specifici bisogni.

Tali principi risultano, peraltro, intrinseci al concetto stesso di decentramento giuridico e politico, soprattutto laddove c'è un ordinamento che intende riconoscere e promuovere le autonomie locali, nonché adeguare i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento, come sancito solennemente dall'articolo 5 della Costituzione, tra i principi fondamentali della Repubblica.

Vi è di più. La formulazione attuale dell'articolo 119 esclude che sia possibile utilizzare per il finanziamento delle regioni ordinarie (come per gli altri enti territoriali) il canale dei trasferimenti a carico del bilancio dello Stato. Il federalismo fiscale si basa infatti sui principi di autonomia e responsabilità, oltre che di trasparenza, coesione e solidarietà: per quanto possibile, e dunque per quanto consentito dall'applicazione coerente dei principi di solidarietà e coesione, esso tende a ricostruire il circuito dell'autonomia-responsabilità nel rapporto tra entrata e spesa delle risorse, dunque a eli-

minare negoziazioni tra enti responsabili della provvista ed enti responsabili della spesa.

Nell'attuale contesto, inoltre, le regioni a statuto speciale ricevono dallo Stato finanziamenti di gran lunga maggiori rispetto a quelle a statuto ordinario: si tratta di un'evidente sperequazione che oggi appare per molti versi assolutamente incomprensibile. Con l'accettazione da parte dello Stato di una significativa idea di federalismo, occorre far sì che tutte le regioni godano di un'identica posizione di partenza, in modo che non si configuri una situazione che veda un federalismo di tipo duale. Tra le « forme e condizioni particolari di autonomia » riconosciute alle regioni « speciali » si annovera, infatti, una maggiore autonomia finanziaria. E, tuttavia, quanto più avanza il processo di sostanziale omologazione delle regioni (di cui si è detto in riferimento all'evoluzione del regionalismo italiano) tanto più si fa problematico rinvenire una giustificazione credibile a sostegno di un diverso regime in materia finanziaria tra le due specie di regione. La sostanziale inversione della tecnica di distribuzione delle materie tra Stato e regioni, già avviata dalla cosiddetta legge Bassanini (legge n. 59 del 1997) e ora razionalizzata e portata a ulteriore maturazione dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, mostra quanto sia artificioso il mantenimento di un regime « duale », anche e soprattutto sul piano finanziario, nell'ottica, e soprattutto nella speranza, di una concreta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Proprio negli statuti speciali si hanno numerose indicazioni volte a connotare la specificità dell'autonomia finanziaria delle rispettive regioni. Secondo l'articolo 36 dello statuto della Regione siciliana, sono riconosciuti come propri della regione i proventi delle imposte riscosse nel territorio della regione stessa; allo Stato residuano unicamente le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto. L'articolo 38, poi, istituisce un contributo di solidarietà nazionale, per l'esecuzione di lavori pubblici, il quale è rapportato annualmente al minore ammontare dei redditi di lavoro percepiti nella regione rispetto alla media nazionale.

L'articolo 8 dello statuto speciale per la Sardegna assegna alla regione una quota fissa derivante dal gettito di alcune imposte erariali riscosse nel territorio della regione stessa, nonché dai canoni delle concessioni idroelettriche. Sono previsti, poi, contributi straordinari per la realizzazione di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria.

Non dissimile è l'autonomia del Friuli-Venezia Giulia (articolo 49 dello statuto speciale): contributi speciali sono concessi alla regione per provvedere a scopi determinati e per l'esecuzione di programmi organici e di sviluppo (articolo 50).

Alla regione Trentino-Alto Adige (articolo 69 dello statuto speciale) vanno i proventi delle imposte ipotecarie percette nel territorio della regione stessa nonché quote di tributi erariali. Ancora maggiore, per consistenza, è l'autonomia delle province autonome di Trento e di Bolzano, che si alimenta di una quota assai consistente delle entrate tributarie erariali (articolo 75 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché di una quota dell'imposta relativa all'importazione (articolo 78).

Anche la Valle d'Aosta (articolo 12 dello statuto speciale) dispone, oltre che dei proventi derivanti dai beni demaniali e patrimoniali, di contributi concessi dallo Stato e di quote di tributi erariali. Il territorio della Valle d'Aosta costituisce poi, ai sensi dell'articolo 14, zona franca.

Si impone, dunque, un'approfondita riflessione, scevra da ogni pregiudizio ideologico o dottrinale, sul senso stesso della « specialità », nei suoi termini generali e, dunque, anche con riguardo alle proiezioni dell'autonomia sul versante della finanza.

Con la presente proposta di legge costituzionale si intende eliminare lo *status* giuridico di regione a statuto speciale e di provincia autonoma, equiparando tutte le realtà regionali esistenti sul territorio nazionale.

La lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 1 della presente proposta di legge costituzionale abroga il primo e il secondo comma dell'articolo 116 della Costituzione, che dispongono particolari forme di autonomia per le regioni Friuli-Venezia Giulia,

Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e per le province autonome di Trento e di Bolzano. La lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1, modificando il terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, semplifica e incentiva il cosiddetto « regionalismo differenziato », sulla base di limitazioni ben determinate. Il comma 2 dell'articolo 1 sopprime un inciso dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, che concede una posizione di favore alle province autonome di Trento e di Bolzano. Il comma 3 del medesimo articolo abroga la X disposizione transitoria e finale della Carta costituzionale, la quale prevede la provvisoria applicazione delle norme del titolo V della parte seconda alla regione Friuli-Venezia Giulia.

L'articolo 2 abroga lo statuto della Regione siciliana.

L'articolo 3 abroga lo statuto speciale per la Sardegna.

L'articolo 4 abroga lo statuto speciale per la Valle d'Aosta.

L'articolo 5 abroga lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.

L'articolo 6 abroga lo statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia.

L'articolo 7 prevede che, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge costituzionale, i consigli regionali della Regione siciliana, della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia adottino un nuovo statuto, in conformità alla medesima legge costituzionale, ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, analogamente a quanto è stato previsto per le altre quindici regioni a statuto ordinario.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

(Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

1. All'articolo 116 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il primo e il secondo comma sono abrogati;

b) il terzo comma è sostituito dal seguente:

« Alle Regioni possono essere attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere, sulla base di un'intesa tra lo Stato e la Regione interessata ».

2. Al quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione, le parole: « e le Province autonome di Trento e di Bolzano » sono soppresse.

3. La X disposizione transitoria e finale della Costituzione è abrogata.

ART. 2.

(Abrogazione dello statuto della Regione siciliana).

1. Lo statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 3.

*(Abrogazione dello statuto speciale
per la Sardegna).*

1. Lo statuto speciale per la Sardegna, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 4.

*(Abrogazione dello statuto speciale
per la Valle d'Aosta).*

1. Lo statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 5.

*(Abrogazione dello statuto speciale
per il Trentino-Alto Adige).*

1. Il testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 6.

*(Abrogazione dello statuto speciale
della Regione Friuli-Venezia Giulia).*

1. Lo statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui alla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e successive modificazioni, è abrogato.

ART. 7.

(Disposizione transitoria).

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, i consigli regionali della Regione

siciliana, della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia adottano un proprio statuto ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione. Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti, continuano ad applicarsi le disposizioni degli statuti abrogati ai sensi degli articoli da 2 a 6 della presente legge costituzionale.

€ 0,35



16PDL0003890