Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2769

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore DI MAGGIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2017

Soppressione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Sebbene le regioni siano state istituite dalla Costituzione repubblicana del 1948, della questione regionale si discuteva sin dal quando si è costituito il regno d'Italia.

Ma la necessità di evitare spinte centrifughe in uno stato centralistico appena formato ed i successivi accadimenti storici (1ª guerra mondiale ed avvento fascista) hanno fatto sì che solo immediatamente dopo la 2ª guerra mondiale l'idea regionale tornasse di grande attualità, concretandosi nel 1948 con l'introduzione delle regioni.

L'articolazione regionale, oltre a rappresentare una reazione al precedente Stato accentrato, è apparsa al legislatore costituzionale come uno strumento idoneo a soddisfare l'istanza democratica pluralista della partecipazione politica delle comunità locali, così come era avvenuto o stava avvenendo in molti Stati europei ed anche negli Stati Uniti d'America.

È per questi motivi che, approvata la Costituzione, molti ritennero che la novità più rilevante da essa portata fosse appunto l'istituzione delle venti regioni con autonomia pienamente politica: di queste quelle a statuto ordinario (15) avrebbero dovuto attuarsi entro il 31 dicembre 1948, in base alla VIII disposizione transitoria e finale della stessa Carta costituzionale: esse, come noto, hanno concretamente visto la luce nel 1970 con l'elezione dei primi consigli regionali (7 giugno) ed hanno cominciato ad operare dopo l'approvazione dei rispettivi statuti con leggi statali.

Va tuttavia rilevato come già prima della Costituente erano state avviate esperienze di istituzioni regionali: in Sicilia l'attuazione dell'ente regione intervenne già nel 1946 quando fu emanato uno statuto (approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che divenne poi la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) che attribuì all'ente stesso larga autonomia; in Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige l'attuazione delle rispettive regioni è avvenuta, rispettivamente, con le leggi costituzionali 26 febbraio 1948, n. 3, n. 4 e n. 5; l'istituzione della regione Friuli-Venezia Giulia e avvenuta nel 1963 con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

Sono ben note le ragioni storiche, politiche, geografiche ed etniche che condussero lo Stato post-fascista ad attribuire a cinque parti del territorio nazionale, articolate in regioni, uno speciale regime autonomistico con potestà legislative e competenze decisionali amministrative più significative rispetto alle regioni a statuto ordinario.

La specialità come forma di autonomia più ampia rispetto a quella ordinaria si caratterizza: *a)* per la presenza di uno statuto approvato con legge costituzionale; *b)* per il riconoscimento di regimi competenziali più ampi rispetto al regime ordinario; *c)* per la previsione di uno speciale sistema finanziario.

Relativamente alla lettera *a)* va rilevato che la garanzia del particolare procedimento previsto per l'adozione-revisione dello statuto (articolo 138 della Costituzione) e il rango costituzionale ad esso riconosciuto costituiscono il tratto tipico della specialità come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 230 del 2001.

Il secondo elemento che consente di definire la specialità, come forma peculiare di autonomia, risiede nel riconoscimento di ambiti di competenza materiale in relazione

ai quali le regioni a statuto speciale sono titolari di una potestà legislativa primaria, piena ed esclusiva, di una potestà concorrente e di una potestà integrativo-attuativa.

L'ultimo elemento caratterizzante la specialità è dato dalla particolare autonomia finanziaria giustificata dal fatto che le regioni con più ampie e significative competenze debbono essere messe in grado di avere a disposizione risorse finanziarie maggiori e, comunque, adeguate alla più elevata quantità e qualità delle attribuzioni loro spettanti, per cui la specialità dell'autonomia deve riflettersi anche sul piano finanziario.

Con la riforma del titolo V della Costituzione di cui alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, pur in presenza delle intervenute trasformazioni della condizione giuridica dell'autonomia speciale, il legislatore di revisione costituzionale ha mantenuto inalterato il principio di specialità, riconfermandolo nel primo comma dell'articolo 116 della Costituzione, a tenore del quale le cinque regioni suddette «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia».

Il primo comma dispone altresì che i rispettivi statuti speciali siano adottati con legge costituzionale. Risulta, quindi, evidente come la volontà dello stesso legislatore sia stata quella di riconfermare l'esistenza di un regime speciale distinto da quello ordinario.

È ben vero che la riforma costituzionale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1999 ha rafforzato l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie ed ampliato le loro competenze, ma la successiva legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, con l'articolo 10, esteso alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni di cui alla precedente legge, le quali riconoscono forme di autonomia più ampia: è stata evidente la finalità di far recuperare alle regioni a statuto speciale quel *quantum* di autonomia che il titolo V conferisce alle regioni ordinarie.

In definitiva le regioni a statuto speciale, a differenza di quelle a statuto ordinario, continuano a disporre, anche dopo la riforma costituzionale del 2001, oltre che della potestà legislativa concorrente ed attuativa delle norme statali, di una sfera di legislazione esclusiva, nel cui ambito erano abilitati a legiferare senza il vincolo del rispetto delle «leggi cornice».

Il fondamento di tale potere legislativo era ed è rappresentato dagli statuti delle stesse regioni, adottati, come detto, con legge costituzionale: l'articolo 116 della Costituzione, primo comma, prevede che il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

Sulla base di siffatta peculiare autonomia le regioni stesse, comportandosi come sistemi chiusi di esercizio della propria quasi sovranità e con forza espansiva verso l'ampliamento della loro competenza, hanno sempre più sviluppato una significativa tendenza ad assegnarsi nuovi spazi e potestà tali da determinare una sempre più dirompente diversificazione rispetto alle regioni a statuto ordinario, ciò che è più rilevante rispetto alle comunità appartenenti a quest'ultime.

Ciò premesso è doveroso chiedersi se le legittime ragioni originarie, legate a particolari situazioni locali – che hanno decisamente spinto a suo tempo il legislatore costituzionale a creare spezzoni di ordinamenti interni legati ad un regime di autonomia «speciale» distinto e differenziato rispetto a quello ordinario – possano dirsi attuali e tali da giustificare il persistere di siffatta differenziazione.

Sulla base di un'analisi oggettiva e del quadro complessivo, sotto più profili, dell'attuale generale situazione esistente nelle regioni a statuto speciale non sembra che le condizioni oggettive esistenti nella metà del secolo scorso sussistano ancora e legitti-

mino il suddetto sistema ordinamentale differenziato che caratterizza le regioni medesime.

Senza poi dire che il predetto principio di accentuata differenziazione con le conseguenti possibili decisioni diversificate adottabili dalle predette regioni finiscono spesso per determinare condizioni di disparità tra cittadini dell'una e dell'altra regione a statuto speciale fra loro comparabili o fra i cittadini delle regioni stesse e quelli delle altre regioni ordinarie, con conseguenti possibili violazioni dei princìpi di eguaglianza, di solidarietà nonché dei diritti sociali richiamati in Costituzione: tutto ciò può portare (*rectius* porta) di fatto a *status* di cittadinanza differenziata fra regioni e regioni, seppure operanti tutti – unitamente ai comuni, alle province e allo Stato – quali elementi costitutivi paritari della Repubblica.

Ora al di là del valore del riconoscimento delle autonomie locali contenuto nell'articolo 5 della Costituzione, per il resto tutti i princìpi contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione sono stati pensati come finalizzati a garantire quell'eguaglianza formale e sostanziale che secondo l'articolo 3 deve essere il risultato della rimozione delle differenze legate alle condizioni economiche e sociali, indipendentemente da ogni connotazione o radicamento territoriale che le potesse eventualmente caratterizzare o giustificare.

Se a tutto ciò si aggiunge il fatto che l'accentuato regime autonomistico speciale incide, spesso profondamente, sulla finanza pubblica innescando un ulteriore permanente elemento di equilibri instabili (difficili da padroneggiare) se non vere e proprie tensioni fra lo Stato e gli enti medesimi e tra quest'ultimi e le regioni ordinarie, ben si può comprendere la necessità, prima che l'opportunità, di un non più rinviabile intervento riformatore finalizzato all'equiordinazione ordinamentale di tutte le regioni.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

a) il primo e il secondo comma sono abrogati;

b) al terzo comma, la parola: «Ulteriori» è soppressa e le parole: «ad altre» sono sostituite dalla seguente: «alle».

Art. 2.

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

Art. 3.

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

€ 1,00